

21世紀政策研究所 研究プロジェクト  
「真の食料安全保障を確立するための農政改革」  
報告書

『農業ビッグバンの実現』  
— 真の安全保障の確立を目指して —

研究主幹：山下 一仁

2009年5月  
21世紀政策研究所



# 目 次

## 『農業ビッグバンの実現 — 真の安全保障の確立を目指して』

### [総 論]

要約 (Executive Summary) .....	1
はじめに.....	7
第1節 食料安全保障の概念と日本の現状.....	8
第2節 今後の農業を規定する2つの要因.....	14
第3節 農地資源の減少、農業衰退をもたらしたもの.....	16
第4節 世界的に特異な農政.....	27
第5節 農政改革の方向.....	29
第6節 輸出振興による自由貿易と食料安全保障の両立.....	42
第7節 農林水産省の改革.....	45
おわりに.....	47
タスクフォース委員一覧.....	51
タスクフォース会合等開催実績.....	52

### [各 論]

第1章 水田農業経営の課題 — 持続可能性の視点から.....	1
第2章 農地の転用機会が稲作の経営規模および生産性に与える影響 — 日本ではなぜ零細農家が滞留し続けるのか.....	15
第3章 米生産調整政策の転換.....	35
第4章 中山間地域直接支払政策の戦略的運用問題 — 人口的限界への対応方向.....	57
第5章 JAグループの多面性と改革課題.....	71
第6章 総合農協の必要性.....	85
第7章 グローバル化の日本の農業 — 日本農業の比較優位構造.....	95
第8章 コメ産業の発展可能性と必要な政策.....	101

※ 「総論」は21世紀政策研究所の研究成果であり、(社)日本経済団体連合会としての見解を示すものではない。なお、「各論」は「総論」の作成に際して各委員より提出された分析や主張であり、あくまでも執筆者個人の見解である。

[執筆分担]

(敬称略)

総論： 山下 一仁 21世紀政策研究所研究主幹

各論：

第1章 木南 章 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

第2章 大橋 弘 東京大学大学院経済学研究科 准教授

齋藤 経史 文部科学省科学技術政策研究所 研究員

第3章 荒幡 克己 岐阜大学応用生物科学部 教授

第4章 柏 雅之 早稲田大学人間科学学術院 教授

第5章 小松 泰信 岡山大学大学院環境学研究科 教授

第6章 川村 保 宮城大学食産業学部フードビジネス学科 教授

第7章 武智 一貴 法政大学経済学部 准教授

第8章 大泉 一貫 宮城大学 副学長／同事業構想学部 教授

以上

『農業ビッグバンの実現』  
— 真の食料安全保障の確立を目指して —

要約 (Executive Summary)

## 1 食料安全保障の概念と日本の現状

食料は人間の生命維持に不可欠である。一月でも供給が途絶すると飢餓が生じる。他方で、食料供給は、天候の変動、病虫害の発生等の自然条件に左右される。しかも各国の政策によって食料供給の不安定さはさらに増幅される。特に、食料価格が上昇すると、各国とも輸出禁止や輸出税等により自国への食料供給を優先させるため、国際市場に供給される食料はさらに減少し価格は一層上昇する。世界の食料需給が過剰基調で推移するとしても、食料供給は不安定で、短期的には飢餓が発生する可能性があることは否定できない。

「食料安全保障」とは、食料・農産物価格が高騰したり、海外から食料が来なくなったりしたときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題であるが、**農業生産に不可欠な農地資源が存在することがその前提**である。戦後、人口わずか7,000万人で農地が500万haあっても、不作によって飢餓が生じた。しかし、すでにピーク時の農地の4割を超える260万haが耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅し、現在は463万haが残るのみである。

## 2 今後の農業を規定する2つの要因

**グローバル化と人口減少**が、今後の農業を規定する。

WTO（世界貿易機関）交渉で、わが国は関税引下げの例外品目を広く認めるよう交渉しているが、代償として低関税の輸入割当量（ミニマム・アクセス）の拡大を要求される。米のミニマム・アクセスは消費量の13%、120万トン以上になる。これは食料自給率を低下させるばかりか農地資源も減少させる。農政が食料自給率を低下させてまでも守ろうとしているのは、米の778%に代表される高関税であり、それが守っている高い農産物価格である。

一人当たりの米消費量は過去40年間で半減した。これまでは総人口は増加したが、今後米の総消費量は高齢化による一人当たりの消費量減少と人口減少の二重の影響を受ける。2050年頃に米の総消費量が今の850万トンから350万トンになれば、減反は200万haに拡大し、米作は50万ha程度ですんでしまう。これにミニマム・アクセスの拡大が追加されると、30万ha程度で済むことになる。その結果、**日本農業は大幅に縮小し、農地資源も大きく減少**する。

## 3 農地資源の減少、農業衰退をもたらしたもの

米こそ農地資源を確保して食料安全保障を達成するために重要な農業であるにもかかわらず

ず、農地制度、高米価・減反政策によって構造改革が阻害されたため、多くの米農家は規模も零細で収益は低い。産出額に占める主業農家のシェアは、畑作82%、野菜82%、牛乳95%に対し、米は38%にすぎない。

### 3-1 農地制度

農地改革は小作人を解放した反面、戦前からの零細農業構造を固定してしまった。1952年の「農地法」は、農地の所有者が耕作者であるべきという「自作農主義」によって、農地改革の成果を維持しようとした。

ヨーロッパのようなゾーニング(都市的利用と農業的利用を明確に区分するという土地利用規制)や農地法の転用規制は十分に運用されなかった。特に、米が過剰になって以来、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的圧力が高まり、水田は減反の開始以降、減少した。都市の拡大により農村地域の地価も上昇し、農地転用を期待した農家の資産的な土地保有意欲が高まったため、売買であれ賃貸借であれ、農業の担い手に対する土地の集積は進まなかった。

### 3-2 食糧制度による高米価政策、減反政策

1960年代の生産者米価引上げによって、コストの高い零細な「兼業農家」も、高い米を買うよりも自ら米を作るほうが得になり、農業を続けてしまった。零細な兼業農家が農地を手放さなかったため、農地は農業だけで生活していこうとする農家らしい主業農家に集積されず、規模拡大による米農業の構造改革は失敗した。

高米価によって米は過剰になったため、1970年以降、減反(生産調整)政策を実施してきた。減反は米価維持の「カルテル」だが、アウトサイダーが出ないよう、他産業なら独禁法違反となるカルテルに農家を参加させるためのアメとして、現在、年間約2,000億円、累計総額7兆円の補助金が、税金から支払われてきた。

農地制度と高米価によって規模拡大を抑制された主業農家の農地についても、主業農家に過重な減反配分が行われた結果、大規模稲作のスケール・メリットを損なってしまった。単位面積あたりの収量(「単収」という)を向上させればコストが下がるが、総消費量が一定の下で単収が増えれば減反面積をさらに拡大せざるをえなくなるので、単収向上のための品種改良は技術者の間ではタブーとなってしまった。こうして主業農家は、コストを十分低下させて収益を向上させることができなくなった。

### 3-3 農協制度

政府は、食糧難に対処するため、JA(農業協同組合)を政府への米等の供出機関として利用しようとし、農業・農村の全ての事業を行った戦時統制団体(農業会)を、事実上、JAに引き継がせた。このため、欧米の場合、作物ごと、事業・機能ごとに農協が自発的に設立されたのに対し、JAは、作物を問わず全農家が半強制的に参加し、かつ農業から金融・保険まで多様な事業を行う「総合農協」となった。しかも、行政の米麦集荷代行機関となっ

たため、政府からの米代金を代理受領して組合員の農協口座に振り込み、そこから肥料・農薬代等を差し引き、残る余剰もできる限り農協貯金として活用した。JAにとっても、米価を高くすれば米の販売手数料収入も増えるし、農家に対して肥料、農薬や農業機械も高く売れる。食管制度時代には、このような肥料や農薬、農業機械などの生産資材価格は、生産者米価に満額盛り込まれた。農協は高米価を可能とした食管制度とともに発展し、米価引上げ運動を主導した。

#### 4 世界的に特異な農政

OECD（経済協力開発機構）が開発した農業保護の指標であるPSE（生産者支持推定量）は、財政によって農家の所得を維持している納税者負担の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量かけた消費者負担の部分——消費者が安い国際価格ではなく、高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している額——の合計を示す。内外価格差は、関税を設定することにより可能となる。

PSEの内訳をみると、価格支持である「消費者負担」の部分の割合は、ウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた1986～88年の数値で、アメリカ37%、EU86%、日本90%に対し、2006年ではアメリカ17%、EU45%、日本88%（約4兆円）となっている。アメリカやEUが「価格支持から直接支払い」という方向で「納税者負担型」に農政を転換しているにもかかわらず、日本の農業保護は依然として消費者負担が極めて高いという特徴がある。そのため、日本は関税引下げに抵抗せざるをえない。

#### 5 農政改革の方向

##### 5-1 農地法廃止という規制の緩和とゾーニング規制の強化

ヨーロッパは、「ゾーニング規制」だけで農地を維持しており、「農地法」に相当する規制はない。株式会社の農地取得を阻んでいるのも「農地法」である。

友人や親戚から出資してもらい、株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者で、かつその会社の農作業に従事しない限り、農地法上認められない。事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットだが、かつての農地改革の理念だった「自作農主義」に農地法は囚われすぎている<sup>1</sup>。農地の所有権を取得できれば、農地改良など長期的な農地への投資も可能になるが、農地法は「所有と経営の分離」を認めていないため、意欲のある農業者や企業的農業者の参入を可能とする道を制限している。

EUのようにゾーニングさえしっかり行えば、農地価格が宅地用価格と連動して高い水準にとどまるという事態も防止できるため、新規参入者も規模拡大の意欲を持つ農業者も、農

---

<sup>1</sup> 政府が賃貸借による企業参入（特定法人貸付事業）を耕作放棄地が相当程度存在する区域という限定を外して全国的に展開しようとしていることは評価できるが、この制度では農地の所有権取得は認められていない。

地を取得しやすくなる。「農振法」のゾーニング制度を抜本的に変更・強化して、その代わりに「農地法」を廃止するという大胆な規制緩和を実現してはどうだろうか。

農家の転用期待を消滅できない間は、農地を農地として利用せず、耕作放棄しているもの等に対する経済的ペナルティとして、耕作しない者に対し、固定資産税の「宅地並み課税」を行うべきである。

農地の分割による零細化を防止しようとした相続税の猶予制度は、20年経てば宅地等に転売しても相続税を収めなくてよく、逆に農地を賃貸するとその猶予は切れてしまうので貸さなくなるという欠陥がある。耕作放棄しているものに対しては制度を適切に運用して猶予を認めないこととするとともに「20年」の特典を取り上げる一方、賃貸しても相続税の猶予は継続するような制度改正が必要である。

## 5-2 直接支払いで価格を下げよう — 消費者負担型農政との決別

減反を段階的に廃止して米価（60kg当たり）を需給均衡価格9,500円程度まで下げれば、コストの高い「兼業農家」は耕作を中止し、農地を貸し出すようになる。そこで、米価低下で影響を受ける一定規模以上の「主業農家」に対し、米価低下を補償するための直接支払いとともに耕作面積に応じた直接支払いを交付して地代支払能力を補強すれば、農地は耕作放棄されずに主業農家に集まり、規模は拡大しコストは下がる。現在、米に関する財政負担は減反補助金約2千億円を含め、約4千億円存在する。これをスクラップすることにより直接支払いの財源はまかなうことが可能である。同じ財政負担によって農家所得を維持しながら、消費者は安く米を購入できるようになる。

さらに、米の先物市場を創設すれば、先物のリスク・ヘッジ機能によって農家所得は安定するし、度々の政府・財政による価格下落対策は不要になる。

日本の米価（60kg当たり）は、国内需要の減少により、10年前の約2万円から14,000円～15,000円台に低下しているが、日本が輸入している中国産の価格は約3,000円から1万円台にまで上昇している。このことは、現在でも関税は50%も要らないことを示している。減反を止めれば、米価は約9,500円に低下し、中国から輸入される米よりも国内価格は下がるので、77万トンの米のミニマム・アクセスのかなりの量は輸入されなくなる。直接支払いを通じた規模拡大によってさらにコストが低下すれば、米の輸出量、生産量は拡大する。

## 5-3 農協改革

EUで農政改革が進んだ理由は、高い価格にこだわるJAに相当する組織がなかったためであろう。企業的農業者による「専門農協」の設立を政策的に支援してはどうだろうか。JAの農産物販売・資材購入事業は大幅な赤字であり、信用事業、特に農林中央金庫の国際業務の利益で埋め合わせるという状況が続いてきたが、今回の金融危機でこのビジネスモデルは破綻しつつある。いずれそれが購入でも販売でもロットの零細な「兼業農家」だけの事業になれば赤字は大きくなり、JAは信用事業に特化し、農業本来の事業は、米などの「専門農協」によって実施されるようになる。そうすれば、農業構造改革の機は熟すのではないか。

また、独占禁止法の適用除外や法人税の軽減等の優遇措置を受けてきたJAを“農業”協同組合ではなく、公的または準公的なサービスがなくなっている中山間地域などの農村部で地域住民へのサービスの提供を行う“地域”協同組合として再出発させることも検討されてよい。

## 6 輸出振興による自由貿易と食料安全保障の両立

平時には米を輸出してアメリカ等から小麦や牛肉を輸入する。食料危機が生じ、輸入が困難となった際には、輸出していた米を国内に向けて飢えをしのげばよい。こうすれば**平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立する**。というよりも、人口減少により国内の食用の需要が減少する中で、平時において需要に合わせて生産を行いながら食料安全保障に不可欠な農地資源を維持しようとする、自由貿易のもとで輸出を行わなければ食料安全保障は確保できないのである。

### 6-1 技術革新の必要性

農業の比較劣位を解消していくためには、品種改良等による収量の向上など土地の制約の少ない土地節約型の技術進歩を推進すべきである。

### 6-2 積極的な農産物貿易交渉

輸出を目指すとなると貿易交渉へのポジションは変化する。相手国の国内価格から関税や輸送コスト等を差し引いた額よりも国内価格が低いことが輸出に必要な条件であるため、積極的に関税引下げを求めていくことになる。

さらに、SPS措置（動植物や食品の検疫措置）などの非関税障壁についても撤廃を要求していくべきである。例えば、中国からは大量の食品・農産物が輸入されているが、わが国から中国に輸出できる未加工の農産物は、米、リンゴ、ナシ、茶に限られており、他の野菜、果物、肉類等は輸出が禁止されている。今後、科学的根拠に基づかないSPS措置は認めないとするWTO・SPS協定を積極的に活用していく必要がある。

### 6-3 市場開拓

今後は農業においても売れるものを作るという発想に立って、市場調査、マーケティング等、農業以外の技術やノウハウのための人材の育成・活用に努めるべきである。また、炊飯（GOHAN）など日本の規格（スタンダード）を国際化し、その中で日本産の農産物を販売していくという、より大きな戦略を検討してはどうだろうか。また、中国にコシヒカリを輸出しようとした際、コシヒカリがすでに中国で商標登録されてしまっていたために、日本産がコシヒカリと表示できなかったという問題が判明した。EUが高付加価値農産物の輸出のために主張している「地理的表示」の強化についても検討すべきである。

## 7 農林水産省の改革

農政改革は、それを実施する省庁の改革なしには完結しない。経済学をより活用するような組織に改めるとともに、予算についても現在の細切れ予算から使途の制限がなく現場の創意工夫を生かせるような直接支払いへ移行すべきである。

以 上

## [総論]

### 農業ビッグバンの実現

#### — 真の食料安全保障の確立を目指して

21世紀政策研究所 研究主幹 山下 一仁

#### はじめに

2008年、国際穀物価格が高騰したため、途上国では人々が食料を求めて殺到し、G8（主要国首脳会議）洞爺湖サミットでは食料危機が大きなテーマの一つになった。同時に2008年1月に発覚した中国産冷凍ギョウザによる中毒事件で、わが国の消費者は食料自給率の低さ、海外、特に中国への食料依存度の高さに改めて気づくようになった。自由民主党から反発を受けて翌日発言を撤回したが、同年5月末には町村信孝官房長官（当時）が世界で食料不足の国があるのに減反しているのはもったいないとして、減反政策の見直しに言及した。日本経済新聞社が翌6月に実施したアンケート調査では、減反見直しを支持する意見が85%に上っている。2008年12月末には石破茂農林水産大臣が減反政策の見直しを発言し、政府部内で検討が進められている。

戦後の食糧難時代から飽食の時代に入り、国民、消費者の関心は食料を安定的に供給するという農業・農政の本来の役割やあり方から遠ざかってきた。1960年代から70年代にかけては「農民の春闘」と言われた米価引き上げ運動、80年代には日米経済摩擦のもとでの牛肉・かんきつ自由化交渉、「一粒たりとも米は入れない」の政治的スローガンから始まり、93年12月末の細川総理の未明の記者会見で米の部分開放を受け入れることとなったGATT（関税および貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンド交渉などに、農業関係の報道は集中した。

しかし、昨今の経済情勢は国民、消費者の関心を「食料供給」という農業・農政の本来の役割に引き戻し、高い農産物価格で農業を保護するという、これまでの農政の抜本的な見直しを迫っているようである。2008年9月にはウルグアイ・ラウンド交渉で輸入されることとなった「ミニマム・アクセス米」から事故米が発生し、人々を食に対する不安に陥れた。金融危機に端を発した世界的な不況で家計が苦しくなっていることを反映し、食に対する国民のニーズも安いほうがよいという経済性志向が高まってきている。途上国だけでなく、日本国内においても食料品の購入に困難を抱える人たちが増えてきている。農政改革の機運は高まってきているのである。事実、（社）日本経済団体連合会が、2009年3月に「わが国の総合的な食料供給力強化に向けた提言」を出すなど、さまざまな農政提言が行われるようになってきた。

本タスクフォースは、2008年6月に発足し、計10回に及ぶ会合において、食料供給をめぐる多岐にわたる課題について検討・議論を重ねてきた。メンバーも、米経済、地域農業経済、農業経営、農協、農産物貿易交渉などを専門とする農業経済学の研究者に加え、産業組織論、国際経済学などの研究者も参加し、幅広い観点から議論してきた。本報告は、山下執筆による「総論」と、各メンバーにより分担執筆した「各論」から構成されている。各論はそれぞれの執筆

者の研究や主張をまとめたものであり、タスクフォースとして統一的な意見となるよう調整を行うことはしなかった。それぞれの執筆者の力点の置き方や意見に違いもみられる。読者は農業・農政に様々な見方があることを参考にして、自らの意見を形成していただければ幸いである。もちろん、それぞれの論文は議論の過程で出された他のメンバーの意見も取り入れて執筆されている。その意味では、いずれの論文もこれまでの会合の成果であり、本タスクフォースとしてまとめて世に問う意義があると信ずる。また、(社)日本経済団体連合会の意見と調整したものでない。あくまでも研究者としての自由な考えであることを断っておきたい。

ここに出された意見や主張に対しては、農業界からはドラスティックなものという批判を受けるかもしれないし、他方で農業界以外の方からは穏健すぎるのではないかという批判を受けるかもしれない。農業や農政については様々な見方がある。時として論者が感情的になり、非難の応酬になったときもある。しかし、事実や理論に基づいて正しい政策が立案されるべきである。ここに出された意見以外の主張も踏まえて、真に国民・消費者のための農政が実現されることを期待してやまない。

## 第1節 食料安全保障の概念と日本の現状

### 1.1 世界の食料・農産物市場の特殊性

消費財としての食料が他の財と異なる最大の特徴は、人間生活や生命維持に不可欠な必需品であるという点にある。一年間十分に食べたから翌年は食べなくてもよいというものではない。一月でも供給が途絶すると飢餓が生じる。食料の中でも人間にとって最も基本的で重要なもの、換言すれば、生命維持に不可欠な特徴を最も持っている食料は、米、麦、とうもろこし、大豆などの穀物である。穀物はカロリー源として直接食用に供されるほか、家畜の餌になって畜産物を供給する<sup>2</sup>。他方、供給面での食料の特徴は、農業によって生産されるということである。農業は自然条件、とりわけ、天候の変動、病虫害の発生等によって生産が左右される。工業製品とは異なり、食料の供給は本来的に不安定であるという特徴がある。

最近の穀物価格の高騰は、エタノール需要の増加や人口・所得の増加による食用需要の増加等によるものだが、国際穀物市場は以上の食料の特性などを反映して、他の市場と異なる特徴がある。それは、穀物には、自動車などの工業製品のように、モノが国境を越えて自由に移動するという統一された世界市場があるのではないということである。国際穀物市場は、各国の食料・農業政策（特に関税や輸出制限などの国境調整措置）によって、各国の国内市場と分断・隔離されている。

このような特徴が生じるのは、食料・農産物は次の2つの点で政治的に問題となるからである。それは、その供給者である農家の所得確保の観点と、その消費者である国民の生活や生命健康の維持の観点である。天候による豊作や農業保護政策による生産過剰などで国際価格が低迷しているときには、各国は農家所得確保のために高い関税や補助金などで自国の農業を保護

<sup>2</sup> 世界の食料貿易全体に占める穀物貿易の割合は17%程度であるが、穀物に畜産物などを加えると40%にも達する。

しようとする。1980年代にみられた先進国の農業保護の増大、とりわけ、高価格支持政策と輸出補助金競争、高い輸入貿易障壁は、生産を刺激して国際市場への供給を増やす一方、輸入障壁を高めて国際市場で流通する農産物への需要を減少させて、国際価格をさらに低迷させた。逆に、不作等によって国際価格が高騰すると、国民の生命維持に不可欠な食料・農産物については、輸出税や輸出禁止で国内消費者への供給を優先しようとする。その結果、世界の穀物市場では各国の国内需要を満たした残りしか供給されないことになり、これはさらに国際価格を高騰させる。価格上昇は食料を購入することが困難な貧しい国民を多く抱える途上国でより深刻となる<sup>3</sup>。このように「過剰」と「不足」、いずれの場合でも、各国の国内市場は国際市場から隔離される。

こうした国際市場の性格も反映して、自動車は生産の約50%が貿易されるのに、穀物は生産量のわずか10～15%が貿易されているにすぎない。しかも、供給は天候等により大きく変動する。このため、わずかの豊作でも輸出量は増え、国際価格は大きく下がる。逆に10～15%の不作であっても、各国が自国への供給を優先すると、貿易量は100%の減少となってしまう。1973年の世界同時不作とソ連の国際市場での大量買付けにより、穀物価格は3～4倍に高騰したが、このとき、世界の穀物生産はわずか3%減少しただけであった。1993年に平年作より26%の不作となった日本が、1～2千万トン規模の国際米市場で250万トンの買付けを行った際、米の国際価格は約2倍に高騰した(ちなみに世界の米の生産量は約6億トンである)。このように、わずかの需給の変動により国際価格は大きく変動する。しかも、この変動を各国の政策が増幅させる。これが国際市場の不安定性である。

1973年の食料危機の際には、これと機を同じくして飼料用のアンチョビーが不漁になったため、アメリカではその代替品として「大豆かす」への需要が増大した。当時、アメリカは世界の大豆輸出量のほとんどを占めていた。そのアメリカが国内の畜産農家への大豆供給を優先するため、わずか2カ月間だったが大豆の輸出を禁止したのである。このため、味噌、豆腐、納豆、醤油など大豆製品の消費が多く、アメリカの大豆供給への依存度の高い日本は混乱した。アメリカは牛の餌に使うために、日本人が味噌、豆腐、納豆、醤油として食べるために必要な大豆を禁輸したのである。

このように、食料危機時には、輸出国の輸出数量制限や輸出税により、自由な市場が歪曲される。農業保護の削減を目指したウルグアイ・ラウンド交渉では農産物の輸入数量制限はすべて廃止され、当時の内外価格差に基づき関税に置き換えられた。いわゆる「関税化」である。食料安全保障を主張しながら関税化に抵抗する日本に、アメリカは輸入数量制限で国内農業を守るのではなく、自由貿易こそ食料安全保障につながると主張していた。アメリカの主張の前提には、食料危機時にも輸出制限が行われることなく自由な貿易が行われるということではなくてはならない。これは食料の太宗を輸入に依存する日本にとって切実な問題である。その輸出数量制限については結局どうだったのか。ウルグアイ・ラウンド交渉の最終段階で、わが国は

---

<sup>3</sup> 2008年に起きた国際穀物価格高騰について、輸出制限を実施中の途上国で取材した日本のメディアは、不思議なことに途上国では穀物価格高騰は起こっていないと報道した。しかし、途上国は自国から農産物が輸出され自国での供給が減少して国内の価格が国際価格と同じ水準まで上昇すると貧しい国民が食料を購入できなくなるから輸出制限を行うのであって、価格高騰が起こっていないのは当然のことである。

1973年のアメリカの大豆禁輸のような輸出数量制限の禁止を提案したが、インドの大使から不作のときに国内消費者への供給を優先するのは当然ではないかと反対された。結局、輸出数量制限を行おうとする国は、それをWTO（世界貿易機関）に通報したり輸入国の求めに応じて協議したりする義務が課されるにとどまった。また、輸出税は国際経済学では輸入関税と同様の効果を持つとされながら、GATT・WTOでは何らの規律も整備されていない。輸出国の論理で組み立てられているWTOでは、他の国が輸出数量制限や輸出税を課せば、国際市場への供給が減少し国際価格が上昇するので、輸出国としては利益が得られるからである。

1995年から97年にかけて穀物の国際価格が上昇した際、EUは域内農産物を国際市場で処分するための輸出補助金の支給を停止し、逆に域内の消費者、加工業者に国際価格よりも安価に穀物を供給するために輸出税を課した。ウルグァイ・ラウンド交渉では輸出補助金により途上国に安価な食料を供給しているというのがEUの主張だったが、国際価格が上昇し、途上国にとって食料入手が困難となる局面では、域内市場への供給を優先したのである。アメリカの食料援助も、生産過剰になると増え、不足すると減少する傾向がある。いずれも過剰農産物の処分であるから、本当に貧しい途上国が必要なときには供給は減るのである。これが国際市場の現実である。

現在、多数の国で輸出制限等が行われている。生命維持に不可欠な食料については、自国の国民も苦しいときにほかの国に食料を分けてくれるような国はない。「食料安全保障」とは、食料危機が起こったときにいかに食料を確保するかという問題だが、危機のときには貿易は制限され、自由貿易はなくなる。輸出国の自由貿易は、輸入国の食料安全保障を確保してくれないのである。

2008年の国際穀物価格の高騰を受けて、世界の食料供給は逼迫に向かうという考え方と、十分な供給余力はあるという考え方が対立している。しかし、基調としていずれの考え方が妥当であったとしても、食料供給が不安定で、短期的には供給不足が生じる可能性があることは否定できない。毎日食べなければならない食料に関しては、数週間、数ヶ月でも供給不足が生じると大変な事態になるのである。多いときと少ないときを平均して十分な供給があればよいというものではない。供給不足が生じる可能性が50年に一度という低い確率であるにしても、その場合の悲惨さは経済的のみならず社会的、政治的な不安や混乱を生じさせる。また、不作になってから農地を開発しても、目前の飢餓の解決には間に合わない。これが平時において農業資源を維持しなければならない理由である。

## 1.2 農業生産の特殊性

農業機械を動かすのに必要な石油の輸入ができなくなれば農業生産が行われなくなるので食料安全保障の主張には意味がないという主張が時々行われるが、これは「生産要素間の代替性」を考慮していない議論である。農業の生産要素のうち、除草剤や農業機械は労働で、化学肥料は堆肥で代替できる。農薬、化学肥料、農業機械がなくても戦前まで農業は営めたのである。また、わが国の石油類の消費のうち、農林水産業・食品製造業の占める割合はわずか6%にすぎず、輸入が相当期間途絶しても石油備蓄（現在の全消費の170日相当）を食料生産に優

先的に割り当てることで、相当期間、食料生産は維持できる。

しかし、太陽光、水、土は農業にとって不可欠かつ代替不能な生産要素である。太陽光は資源的には人類の歴史からすれば無限と考えてよいものであるが、地下水、土は再生産の過程が遅く、ほとんど再生不能な資源といってよいものである。

アメリカやオーストラリアなど世界の大規模畑作地域等において、土壌流出、地下水枯渇、塩害などによって生産の持続が懸念されている。土壌は風と雨によって侵食されるが、アメリカでは、大型機械の活用により表土が深く耕されるとともに、機械の専用機化により作物の単作化が進み収穫後の農地が裸地として放置されるので、土壌侵食が進行する<sup>4</sup>。灌漑等のための過剰な取水や揚水により、アメリカ大平原の地下水資源であるオガララ帯水層の5分の1が消滅した。乾燥地で排水を十分しないまま灌漑を行うと、地表から土の中に浸透する水と塩分を貯めた土の中の水が毛細管現象でつながってしまい、塩分が地表に持ち上げられ、表土に堆積する。これが塩害である。これで古くはメソポタミア文明が滅び、20世紀ではアラル海が死の海となった。世界の食料供給には、これらが将来、制約要因となりかねない。

また、工業製品を製造する上でも水は重要な資源であるが、工業における土の役割は農業ほどではない。農業と工業が異なる大きな点は、農業では土地、農地が生産に決定的に重要な役割を果たすことである。わが国は水資源に恵まれるとともに、40万km<sup>2</sup>、地球の10週分にも及ぶ水路が張り巡らされており、一部にまだ供給が必要な地域もあるが、水資源の供給には問題が少ない<sup>5</sup>。問題は農地資源である。

苦しいときには外国は当てにならない。「食料安全保障」とは、国際的な食料・農作物価格が高騰したり、海外から食料が来なくなったりしたときに、どれだけ自国の農業資源を活用して国民に必要な食料を供給できるかという問題である。このとき、必要な農業資源、特に農地が確保されていなければ飢餓が生じる。

宇沢弘文東京大学名誉教授が強調するように、国際経済学の伝統的な理論は、生産要素が企業間・産業間を自由に移動する（可塑性／malleability）という前提に立っており、これが決定的に重要である。農業にはこの国際貿易理論の前提条件が該当しない特徴がある。それは、ほかならぬ「農地」である。農地は他の生産要素で代替できないだけでなく、いったん他の用途に転換すると、再び農地に転換することは困難であるという特徴がある。土地は農業から工業には移動するが、工業から農業へは移動しないのである。つまり、農地が減少していれば、輸入農産物価格が高騰し食料供給が脅かされるときに、農業生産を十分に拡大できなくなるため、通常考えられる以上に輸入国は窮乏化する。これが平時において、農地資源を確保しなければならない国際経済学上の理由である。

「安全保障」とは何か。それは、軍事の世界でもそうだが、“いざ”という時のための保険である。むろん、保険が実際に支払われるケースは稀だが、われわれはその“いざ”という事態に備えて保険料を支払っておくのである。農業の世界でいえば、優良農地を維持し増やすことにかかるコスト、具体的にはそのための農業関連予算がその保険料に相当すべきであろう。

<sup>4</sup> 遺伝子組換え農産物のメリットとして、土壌流出の防止が主張されている。詳しくは、山下（2009b）pp.80-81参照。

<sup>5</sup> 批判もある農業公共事業だが、水路の建設や維持管理は農業公共事業や土地改良区の大きな役割である。

国際市場が過剰基調で推移していても、突発的に不足になるケースはある。1973年の穀物危機はこのようなケースだった。つまり、通常は自由貿易がよいのであるが、穀物価格が高騰したり、輸入が途絶したりするなどのケースを考えると、自由貿易だけに任せて農地をなくしてしまうと、いざとなったときに飢餓という大変悲惨な状態に陥るのである。食料安全保障とはこのケースのことを考えた保険の議論なのである。

農業界が食料安全保障の主張を行いだしてから久しいものがある。しかし、わが国民にとって重要なことは、現在の農業や農政が食料安全保障の確保のためにふさわしいものとなっているかどうかである。

### 1.3 わが国における食料安全保障の現状

戦後、人口わずか7,000万人で農地が500万haあっても、不作によって飢餓が生じた。戦後、東京などの消費県への食料移出を渋る生産県の知事を説得するための農林省の交渉は、難渋を極めた。例えば、国民へ食料を供給する長野県の農地は長野県民だけの農地ではない。東京都民の農地でもあるのだ。農家が自らの資産運用のため、あるいは地方が地域振興のためだと称して宅地や商業用地に転用したいと言っても、勝手に処分を認めてはならない。それが食料安全保障の考え方であり、そのために農業には手厚い保護が加えられてきたはずだ。農地の転用等の規制を地方政府に任せるべきだという主張があるが、そのような主張を認めてはならない。これは地域振興には確かに役立つが、東京都など都市部への食料供給を危うくさせる（東京都がこれに反対しないのは不思議である）。食料安全保障は国防と同様に国全体の問題であり、このような主張は国防を地方に任せるべきだという主張と同じである。

しかし、公共事業等により110万haの農地造成を行った傍らで、1961年に609万haあった農地の4割を超える260万haもの農地が、耕作放棄や宅地などへの転用によって消滅した。戦後の農地改革は、10aの農地を長靴一足の値段で地主から強制的に買収して小作人に譲渡するという革命的な措置をとった。「所有権」を与えて生産意欲を向上させ、国民への食糧を増産するという大きな目的があったからだ。しかし、それで小作人に解放した194万haをはるかに上回る農地が潰されてしまった。農地を農地として利用するからこそ農地改革は実施されたのであって、小作人に転用させて莫大な利益を得させるために行ったのではないはずである。また、農業保護も高い価格によって農家所得を確保しようとして、かつては輸入制限、今では高い関税を維持するとともに、米価を維持するために米の供給を減らすという減反政策に毎年約2,000億円、累計で7兆円もの租税収入を投入してきた。減反政策は農地資源を減少させた。農業政策が、食料安全保障に不可欠な農地資源を減少させてきたのである。

現在イモだけ植えてやっと日本人が生命を維持できる463万haが残るのみである。しかも、これは肥料や農薬を十分に入手できる状況での平年作の場合である。終戦のように海外からの輸入が途絶えた状況で農作物の不作が生じたときに、1億人を超す現在の人口を扶養できる力は、もはや現在のわが国農業には備わっていない。だからこそ、これ以上、農地資源を減少させてはならないのである。

さらに、農地以外に、農業技術を持った農業者を含めたトータルでの農業資源も重要である。

農業には「技術」が必要である。天候、土壌など地域によって条件は違う。それに見合った作物を選んだり、米、花、野菜、果樹それぞれに必要な肥料・農薬や農法、技術を選んだり、それこそ多種多様な知識や技術が必要となる。実際に就農した人たちは、農業生産法人の従業員となったり、地域農業のリーダーである専業農家の指導を受けたりしながら、数年かけて農業技術を学んでいるのが実情である。一朝一夕に農業技術は身に付くものではない。農業技術の維持のためには農業の継続がなければならない。しかし、その農業の衰退に歯止めがかからない。

日本農業にはかつて不変の3大基本数字といわれるものがあつた。「農地面積600万ha」「農業就業人口1,400万人」「農家戸数550万戸」である。明治初期の1875年から1960年までじつに85年間、この3つの数値に大きな変化はなかつた。

大きな変化が生じたのは、皮肉にも「農業基本法」が作られた1961年以降だつた。1960年から2005年までの45年の推移を見ると、GDP（国内総生産）に占める農業生産は9%から1%へ、農業就業人口は1,196万人から252万人へ、総就業人口に占める農業就業人口の割合は26.6%から4%へ、農家戸数は606万戸から285万戸へ、食料自給率は79%から40%へと、いずれも減少している。耕作放棄地は現在39万ha、東京都の面積の1.8倍、埼玉県の面積に匹敵する数値となっている。

農業のGDPに占める比率や農業人口の減少などは先進国におしなべて見られる現象であり、農業の大輸出国であるアメリカでも同様である。日本だけが特殊なわけではない。問題なのはその中身である。「専業農家」が34.3%から22.6%へと減少している一方で、兼業所得の比重の多い「第2種兼業農家」は、32.1%から61.7%へと大きく増加している。専業農家といっても65歳未満の男子のいる農家は全農家の9.5%に過ぎない。農家の9割はパートタイムで週末にしか農業をやらないサラリーマンや退職後の余生で農作業をやっている高齢者なのだ。年齢別農業就業人口の構成（2008年）をみると、39歳以下が8.5%、40～49歳が6.5%、50～59歳が14.7%、60～64歳が9.9%、65～69歳が13.6%、70歳以上が46.8%となっており、高齢化が著しい。日本農業の担い手の2人に1人は70歳以上ということだ。これが日本農業の担い手の現状である。

2006年の農業生産額は8兆5,000億円であつたが、これはパナソニック一社の売上げ9兆1,000億円にも及ばない。そのパナソニックの従業員は30万人弱なのに農業就業人口は252万人もいる。最近の不況で農業が雇用の受け皿として注目されているが、農業は人手不足というよりむしろ過剰就労の状況なのである。生産額から肥料、農薬、機械などの投入材の額を引いた農業のGDPは4兆7,000億円にすぎない。これを農業就業人口で割れば、農業者一人当たりの平均所得は年間187万円、一月当たりでは15万5,000円となる。最近、農業生産法人が人材を募集したところ、15万円の収入では家族3人食べていけないといつて帰ってしまった人がいたという報道があつたが、この15万円という収入は統計数値とほぼ一致している。つまり、後継者不足の結果として生じる高齢化や耕作放棄地の増加などの農業の衰退は、農業収益が低下していることに原因がある。わが国農業が持続可能なものとなるためには、農業収益を向上させる必要がある。木南論文は、農業経営学の観点からそのための方策を検討している。

## 1.4 食料自給率向上は食料安全保障にはつながらない

食料危機が唱えられる中で、1960年の79%から40%にまで低下した食料自給率を向上させるべきだと主張されるようになった。また、1999年に制定された「食料・農業・農村基本法」は食料自給率向上目標を設定することを規定している。これに基づき、食料自給率を45%に向上させようとする「食料・農業・農村基本計画」が閣議決定されている。

しかし、本来、食料安全保障とは、海外から食料を輸入できなくなったときに、最低限どれだけイモや米などカロリーを最大化できる農産物を生産して国民の生存を維持できるかという問題であり<sup>6</sup>、飽食の限りを尽くしている現在の食生活を前提としたまま食料自給率を云々することにどれだけ意味があるのか疑問である。海外から食料を輸入できなくなったときに、牛肉もチーズもたらふく食べている現在の食生活を維持できないのは当然である。海外から食料が入ってこない状況では、飢餓が生じても食料自給率は100%となる。逆に、畑に花を植えることは、食料自給率の向上には全く貢献しないが、農地資源を確保できるので食料安全保障に貢献する。しかし、花農家に対して農業保護政策はほとんどといってよいほど行われていない。他方、米、麦などのカロリーを供給する「土地利用型農業」に対しては、国際競争力がないため、関税や補助金等、さまざまな農業保護政策が講じられている。カロリー・ベースでの食料自給率向上の主張の背後にあるのは、米を中心とする土地利用型農業に対する農業保護の維持ないし拡大の要求である。農業関係支出を増加すれば国内生産が拡大し、食料自給率は一時的には上昇する。しかし、農業関係支出がなくなればたちまち国内生産は縮小してしまう。このような食料自給率向上は、農業保護には役立つものであるが、食料危機時の食料安全保障とは関係ない<sup>7</sup>。

目標とすべきは、食料自給率向上ではなく「農地資源の確保」である。しかし、食料安全保障の主張とは逆に、食料安全保障に不可欠な農地資源を減少させるような政策が採り続けられている。食料安全保障の主張は、現行の農業政策を弁護したり維持したりするために利用されてきたのである。しかし、真に食料安全保障を確立するためには、農業の収益性を向上させ、農地資源の確保につながるよう農政を改革することが必要なのである。

## 第2節 今後の農業を規定する2つの要因

### 2.1 グローバル化

#### 1) WTO交渉

---

<sup>6</sup> もちろん、ある程度の副食もなければ悲惨な事態に陥ることは、南太平洋で終戦を迎えた旧日本軍兵の状況が示すところである。

<sup>7</sup> 食料自給率は、カロリーに限定したものではあるが、国内の消費の動向にどれだけ対応しているかという指標としては意味がある。金額ベースの食料自給率も出されるようになってきている。これはカロリーに限定しない（野菜等も含まれる）点では改善であるが、国内で高価格政策をとると自給率が高めになるという問題がある。

WTO（世界貿易機関）交渉は、世界約150カ国が参加する多数国間のものである。ある国に一定の関税を譲歩すると他の国にも同じ関税を適用しなければならない——つまり、WTO加盟国を無差別に扱わなければならないという「最恵国待遇」（GATT 第1条）がその基本原則である。関税については削減が要求されるが撤廃までは要求されない。しかし、例外は極力認めないし、認められる場合でも代償を差し出すことが要求される。

現在行われているドーハ・ラウンド交渉では、2008年12月に、ファルコナー農業交渉議長が、75%以上の関税については関税率を原則70%削減することを提案した。これについては各国とも異論がない。日本の75%以上の関税の対象品目（タリフ・ライン）は、米（17品目）、小麦、乳製品、砂糖など134品目あり、牛肉を含めると160品目、全農産物関税品目数の12%である。高関税品目が多い日本は、関税削減の例外扱いを求めている。米については、778%の関税率が233%に引き下がるので、それでは低すぎるとして例外を主張している。しかし、原則に対して例外を要求すれば、代償として低関税の関税割当量（ミニマム・アクセス）の拡大が求められる。ウルグアイ・ラウンド交渉では、米について関税化の例外を得る代償として、関税化すれば当時の消費量の5%で済むミニマム・アクセスを年々拡大して、8%とする義務を日本は受け入れた。しかしその後、ミニマム・アクセスの拡大による農業の縮小を回避するため、1999年には関税化に政策転換し、現在では7.2%、77万トンのミニマム・アクセスにとどめている。

このウルグアイ・ラウンド交渉の反省は生かされていない。今回の交渉でも日本政府は同じ誤りを繰り返そうとしている。今回の議長提案では、消費量の4%をミニマム・アクセスに追加するという代償を条件に、関税引下げの例外品目が全品目数の4%まで認められ、消費量の0.5%をさらに上乗せするという代償を条件に例外品目を6%まで拡大でき、さらに消費量の0.5%を上乗せするという代償によって100%以上の関税維持が認められることから、合計消費量の5%分のミニマム・アクセスを拡大しなければならなくなる。

これまでの分も含めると、米のミニマム・アクセスは消費量の13%、120万トン以上になる。米以外の品目についても同様である。農林水産省は食料自給率を50%に拡大するために小麦の生産を倍増するという工程表を公表したが、WTO交渉がまとめれば小麦の生産は逆に縮小するしかない。日本政府は、例外品目数は議長案の6%でも少ないと主張している。つまり、できる限り多くの品目について関税割当量（ミニマム・アクセス）を拡大して関税を維持しようというのだ。これは食料自給率を確実に低下させるだけでなく、食料安全保障に不可欠な農地資源も減少させる。WTOでの交渉方針は、「食料・農業・農村基本法」に基づき閣議決定している国内での食料自給率向上目標とは逆である。食料自給率を低下させてまでも守ろうとしているものは、米の778%に代表されるような高関税であり、それが守っている高い国内農産物価格である。

## 2) FTA交渉

FTA（自由貿易協定）とは、二国間または複数国間で貿易障壁を撤廃しようという自由貿易協定である。これは、WTOの最恵国待遇の原則の重大な例外であるため、GATTの規定により、

実質上全ての貿易について関税撤廃が要求される。しかし、一物品目については例外が認められるため、わが国はメキシコ、タイ、フィリピン等とのFTAでは、米などの重要な農産物については関税撤廃の対象とはしてこなかった。しかし、農産物の一大輸出国であるオーストラリアとのFTA交渉では、米、小麦、牛肉、乳製品など、オーストラリアが関心を持つ品目は多数に上り例外品目に押し込めなくなっているため、交渉はほとんど進展していない。さらに、これらの品目はアメリカも輸出国になっていることから、オーストラリアとの間で関税を撤廃するとアメリカからもFTA締結による関税撤廃を要求されかねない。そうすると、わが国の農業界にとってはFTAのドミノ現象がおこり、WTOの最恵国待遇の原則の下で多数の国に対して関税を撤廃するのと実質的に同様の結果になってしまう。

## 2.2 人口減少時代

人口が減少すると、一人当たりの農地面積は拡大して、食料安全保障に好ましい影響が見られそうである。しかし、そうはならない。国内の食用の需要にあわせて農業生産が行われる以上、不要となった農地は耕作放棄され、やがて農地ではなくなってしまうからである<sup>8</sup>。平時には供給は需要・消費に規定される。輸入国では需要・消費は輸入量を差し引いたものである。国内の供給や農業資源は、総需要・消費量に比べると限定的なものとなる。しかし、輸入ができない緊急時には国内で作られるものしか食べられないので、国内の消費は平時に維持・継続される国内の生産・供給力に規定されてしまう。ここに輸出需要を考えられない日本のような輸入国における農地資源確保の困難さがある。需要に関係なく、緊急時のために農地資源をとにかく確保しようとする、膨大な財政負担が多年度にわたり必要となる。

米の一人当たりの消費量は過去40年間で118kgから60kgへ半減した。これまでは総人口は増加したが、今後は高齢化し、一人当たり消費量がさらに減少するとともに総人口も減少するので、米の総消費量は一人当たりの消費量減少と人口減少の二重の影響を受ける。これまでどおりの米価維持政策をとった結果、今後40年で一人当たりの消費量が現在の半分になれば、2050年頃には米の総消費量は今の850万トンから350万トンになる。高い米価を維持しようとするれば、減反は200万haに拡大し、米作は50万ha程度で済んでしまう。これに、ミニマム・アクセスの拡大が追加されると30万ha程度で済むことになる。日本農業は大幅に縮小し、農地資源も大きく減少する。

グローバル化、人口減少のいずれもが日本農業のさらなる衰退を招き、農地資源を減少させて食料安全保障を危うくさせる。解決策はないのだろうか。

## 第3節 農地資源の減少、農業衰退をもたらしたもの

---

<sup>8</sup> 食料自給率も人口が半分になれば倍になるというものではない。消費のパターンが同じで安価な海外農産物の依存度も同じであるとすると、人口が減っても食料自給率は変わらない。1960年から今日まで、食料自給率が低下したのは人口が増加したからではない。食生活の変化に農業・農政が対応できなかったためである。

### 3.1 高収益農業の存在

日本農業が衰退する中で、2005年に農産物販売額が1億円を超えている企業体は、農家で2,470戸、農家以外の事業体では2,616戸、合計5,086戸もある。これらの農家は、農薬、肥料、農機具等の生産資材を農協から一括購入し、作った農産物は農協に全量販売委託するという多数の兼業農家とは異なり、ビジネスとして農業を捉えている「考える企業家」である。

例を挙げよう。外国から肥料や機械を輸入して生産コストを抑えている農家、農産物の集荷業に参入することで地域農業の情報を収集し、農地を借り入れて規模拡大している農家、ゴボウが長くスーパーのレジ袋から飛び出るために売れないことに気づき、ゴボウを半分に切ってスーパーへの売上げを大きく伸ばした農家、野菜の苗作りに特化し、わずか数ヘクタールの農地で数億円を稼ぐ農家、無農薬・化学肥料の有機栽培、発芽玄米、冷めても固くなりにくい低アミロース米、抗酸化作用のある色素を多く含む「紫さつまいも」など付加価値のついた農産物の栽培に取り組む農家、加工・惣菜・外食・観光（グリーン・ツーリズム）という、1次、2次、3次の合計6次産業化によって所得を伸ばしている農家等がある。スーパーでは規格外の曲がったキュウリも切ってしまうと普通のキュウリと同じく、外食用に活用できるのであり、外食を主たるターゲットにする経営方法もある。農産物は天候等により供給が不安定であるのに、スーパーは毎日同じ量の供給を求めため、多めに作る営農計画を定めることによって毎日一定量の安定供給を実現し、スーパーとの契約栽培を確保することによって、卸売市場での価格の変動を回避している農家もある。

農業関係者が嫌うグローバル化をうまく利用して成功した例もある。嗜好の違いを利用したものとして、長いほど滋養強壮剤としてよいと考えられている台湾で、日本では長すぎて評価されない長いものが高値で取引されている例、日本では評価の高い大玉をイギリスに輸出しても評価されず、苦し紛れに日本ではジュース用にしか安く取引されない小玉を送ったところ、やればできるのではないかとされたというあるリンゴ生産者の話がある。国際分業で成功した例として、南北半球の違いを利用してニュージーランドがキウイを供給できない季節にニュージーランド・ゼスプリ社が開発した果肉が黄色のゴールド・キウイを同社と栽培契約を結び日本国内で生産・販売する農家、労働を多く必要とする苗を外国に生産委託して輸入し、国内で花に仕立て上げる農家もある。静岡県のある花農家はこの方法で15億円を稼いでいる。また、ある農家は海外へ輸出していることを国内でのブランド力の強化に利用している。

### 3.2 土地利用型農業の衰退

日本の農業には、国際競争力の低さや高い関税の必要性を指摘されている米などの土地利用型農業と、花や野菜などそれほど多くの土地を必要としない農業の2つの種類がある。後者では主業農家の比率も高く、企業的な農業経営により多くの収益を上げている農家が多い。先に述べた例は、ほとんどがこの種の農業である。

問題は、前者の「土地利用型農業」である。もちろん、まとまった農地を大規模に集積したり、独自の加工やマーケティングにより高い収益を上げたりしている農家もある。20ha以上の

米農家の平均農業所得は、2007年で1,100万円を超えている。しかし、多くの農家は規模も零細で収益も低い。産出額に占める主業農家のシェアは、畑作82%、野菜82%、牛乳95%に対し、米は38%にすぎない（2005年）。単一経営農家の内訳は、米農家70%、野菜農家9%、畜産農家4%である。しかし、農業総産出額の内訳は、1970年には米47%、野菜9%、畜産18%であったものが、米22%、野菜25%、畜産29%となっている（2006年）。米農業は全農家の70%を占めているにもかかわらず、農業総産出額の22%しか生まない。一方、全農家の4%に過ぎない畜産農家は、29%を産出しているということである。これは米農業の主体が多数の零細な兼業農家であることを示している。つまり、米農業については零細農家が滞留し、構造改革が遅れたのである。

しかし、土地利用型農業、特に「米農業」こそ農地資源を確保して食料安全保障を達成するために活性化しなければならない産業である。それにもかかわらず、次に述べるように、農業政策によって構造改革が阻害され、収益の低下を招き、衰退してしまっている。逆にいうと、大胆な政策転換によって構造改革を実現する余地が大きいということである。構造改革によってこれらの農業が大きな収益を上げることができれば、食料安全保障を達成することが可能になるとともに、この不況の時代に、ある程度の雇用の受け皿になれるポテンシャルを持つことができる。花や野菜などの農業では、多くの土地は必要ないので参入はしやすいものの、高度で専門的な技術が必要なので誰でもが成功できるものではない。しかし、米作についてはマニュアル化が進んでいるので、機械の使い方さえ習得すれば、容易に農業ができる。週末しか農業を行わない兼業農家でもできるのである。高齢化、兼業化が進んでいるのもこの種の農業である。

### 3.3 政策の失敗

過去には一粒たりとも入れないという輸入制限を行い、現在では778%という異常に高い米の関税などで農業を外から守ってきたはずなのに、食料安全保障を担うはずの農業は衰退する一方である。農業を衰退させ、食料安全保障を脅かすものが「海外」ではなく「国内」にあるからである。

#### 1) 農地制度

戦前の農政の目的は、「小作人の解放」と「零細農業構造の改善」であった。前者は農地改革で実現した。しかし、これによって小地主が多数発生し、零細農業構造がいつそう強固なものになってしまった。1952年に制定された「農地法」は、農地改革から出発して零細農業構造の改善に進むのではなく、農地改革の成果を維持・固定しようとしたものだった。

#### 小作権保護による規模拡大の阻害

戦前の農政は小作人の解放のために、自作農創設と小作権の保護・強化を目指していた。農地法は、農地についての権利の設定・移転の統制、小作地の保有制限等によって不耕作地主の

発生を防止するとともに、賃借権の解約等の制限、小作料の統制等によって小作権の保護を図ろうとした。

しかし、前者は農地の貸し手である所有者に対し農地の流動化を直接的に制限するとともに、後者による賃借権の強化により（よほどのことがないかぎり貸し手は農地を返してもらえなくなることから）農地は貸し出されにくくなるため、農地の流動化（規模拡大）は間接的にも抑制されることとなった。すなわち、小作権（賃借権）を強固なものにするという耕作権の保護により、意欲のある農家が賃借で農地を集約化し、零細な農業規模を拡大することは困難になったのである。

不在地主は小作地を所有できないこととされている。しかし、相続により都市に居住する農地の所有権者が農地を貸せば不在地主による小作地所有となってしまい、農地法に違反してしまう。逆に農地を貸さずに耕作を放棄すれば農地法違反とはならないという矛盾が生じている（なお、「農業経営基盤強化促進法」に基づく農用地利用集積計画によって貸し付けられた小作地については、小作地所有制限は適用されない。また、2009年通常国会に提出された「農地法改正法案」では、小作地の所有制限は廃止されることとなっている）。

### ゾーニングの不徹底による規模拡大の阻害

また、ヨーロッパのような「ゾーニング」（都市的利用と農業的利用を明確に区分するという土地利用規制）や農地法の「転用規制」が十分に運用されてこなかった。

特に、平坦で区画が整理されている平場の優良農地こそ宅地等に転用されやすいという問題がある。1954年に農地の転用許可基準を農林省は定めた。農地を第一種、第二種、第三種に区分し、優良農地である第一種農地は原則不許可、第三種農地は許可、第二種農地は第三種農地に立地することが困難または不可能なものに限り許可することとされた。しかし、あらかじめ農地を区分しているものではなく、個別の転用申請が出てからどれに該当するのかを個別に判断しているのが実態である。また、かつては第一種農地であっても、近くに病院や道路などができれば第三種農地に転換されてしまう。このように転用許可には裁量の余地が大きい。

さらに、それを判断する農業委員会は主として農業者により構成されているため、身内の転用申請に甘い判断を下しがちであるともいわれている<sup>9</sup>。加えて、農地法に違反して転用された案件でもほとんどの場合、事後的に転用許可が下されている。2005年から2007年までの違反転用案件24,002件のうち是正勧告がなされたのは250件のみであり、21,941件については事後的に転用許可されている。違法行為を行っても行政が追認してしまうのである。また、将来の転用を見込んで、農家が開発業者等と農地の売買契約を結び、開発業者等の名義で仮登記を行うケースも出ている。このケースでは、農家はすでに売った農地だという認識から、農地への投資は行われず耕作放棄が進行してしまう。

特に、米が過剰になってから農地の転用基準は緩和されていくとともに、米が余っているのになぜ転用させないのかという政治的圧力が高まった<sup>10</sup>。食料自給率は低下しても、米余りの

<sup>9</sup> 「転用委員会だ」という批判もある。

<sup>10</sup> ある国会議員によると、地元有権者から頼まれる農林水産省への口利きのほとんどは農地の転用許可と保安林の指定解除だったという。

中では農地は余っているという認識が定着し、農地の減少に対して農政関係者の間でも危機感を持つ者はいなかった。農地、水田が余っているのではない。高米価のために米が余っているだけなのである。水田の面積は、減反の始まった1970年までは一貫して増加して344万haとなったが、その後は減反面積が拡大するにつれ一貫して減少し、今では252万ha（2008年）となっている。全農地面積が1961年に最大に達した後も水田面積が1970年まで増加したことは、この間の米価引上げによって農家は土地投資を行い畑から水田への転換を進めたことを示している。荒幡論文は、減反について当初農家・農協の抵抗が激しかったことはこのような投資を回収したいという農家の米生産意欲の継続にも理由があると指摘している。

土地の「都市的利用」と「農業的利用」を明確に区別するゾーニング政策の確立されたヨーロッパでは、他産業の成長が農村地域からの人口流出を促進し、農家人口の減少が自動的に一戸当たりの耕地面積の増加をもたらした。ブリュッセルから列車でパリに向かうと、住居一つ見えない小麦畑から突然パリ市が出現する。ヨーロッパでは都市と農村の仕切り、ゾーニングが明白である。

わが国でも都市のスプロール現象による道路、下水道、学校等のための公共投資の非効率化、環境悪化等に対処するため、建設省は1968年に「都市計画法」を制定し、市街化区域、市街化調整区域の区分を行った。一年遅れて農林省は「農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）を成立させ、「農振法」により指定された農用地区域では転用が認められないこととした。

しかし、いずれも十分に運用されていない。都市近郊農家は農地転用が容易な市街化区域内へ自らの農地が線引きされることを望んだ。「農振法」についても、農用地区域の見直しは5年に一度が原則である。しかし、農家から転用計画が出されると毎年のように見直される結果、農用地区域の指定は容易に解除され、転用が行われてしまう。実際の見直し期間の平均は1.6年に一度である。しかも虫食いのように農地が転用され、田んぼの真ん中に市役所やパチンコ店が立ってしまう<sup>11</sup>。こうなると農地をまとめてコストを下げるところか、周りの農地に日が差さなくなってしまう。これは「線引き」、すなわち農用地区域の指定を市町村長に任せているからである。地域振興が役目の市町村長としては、土地を生産性の低い農地にするより、宅地や工業用地にしたほうが地域振興に役立つ。仮に食料危機が起きて東京の住民に飢餓が発生しても、自分の市町村の住民を養えるくらいの農地は十分ある。また、選挙民が転用したいと言ってくると、選挙のことをまず考える市町村長がノーと言えないはずがない。制度の設計が間違っているのである。

都市の拡大により農村地域の地価も上昇し、農地転用を期待した農家の資産的な土地保有が高まったため、意欲のある農業の担い手に対する土地の集積は進まなかった。2006年における10a当たりの農地価格を比べると、アメリカ55,000円、フランス55,000円、イギリス154,000円に対し、日本は129万1,000円であり、日本は欧米の価格のじつに8～23倍となっている。日本では、宅地用等の地価の上昇が農業としての「収益還元価格」を上回る農地価格の上昇をもたらしたため、農地を買って農業を営むことは困難となった。高い地価が農地の売買による移転を阻み、規模拡大は進まなかった。戦前は、農地価格の上昇を求める地主勢力に対し、小作

<sup>11</sup> 戦前の地主制のもとでは、このような農業生産に悪影響を与える虫食いの転用は、地主の農業経営を阻害するため回避されていた。このような転用も、小地主を多数発生させた農地改革のデメリットである。

人などの耕作者の立場に立つ農林省は抵抗した。しかし、農地改革後に成立した農地法は、「小作料」（地代）は統制したが、「農地価格」（地価）は規制しなかった。小地主となったかつての小作人が地価上昇を望んだからである。

このため、農政は「農地法」の例外法（現在の「農業経営基盤強化促進法」）を作って、賃貸借による規模拡大を目指した。「所有」から「利用」への転換である。しかし、農地所有者が「転用期待」を持つと、貸し出していれば転用機会が生じたときに直ちには返してもらえないことをおそれて、農地の貸出しにも消極的になる。大橋・齋藤論文は、転用機会が農地の効率的利用を阻んでおり、農地の売却価格が転用目的での水準から耕作目的での水準までに低下すると零細農家から農地が貸し出されるようになり、米作農業の規模拡大が進むことを農林業センサスから明らかにしている。

次に述べる高米価政策とともに、農地制度も、農地の流動化による規模拡大、これによる零細農業構造の克服を困難にしてしまったのである<sup>12</sup>。

### 耕作義務の免除

また、「農地法」は、農地改革が当然の前提とした農地の所有者、耕作者の義務を規定しなかった。農地改革の担当課長だった小倉武一は、後年、次のように記している。

「農地改革は、『耕地は耕作者へ』という原則によって貫かれたのであるが、この原則の前提には『耕地は有効に耕作されるべきである』という、もう一つの原則があったはずである。この第2の原則が前提とされなくては農地改革は行われえなかったともいえる。しかしながら、農地改革もようやく歴史的事実となった昨今では、土地の私的所有権の性格のみ強調され、土地所有権は社会的責務を伴うという側面が無視されているようである。」  
(小倉 [1981] p.17)

「農地改革後の立法措置は妥当ではなかったのである。農地解放後の農地所有は、当然に社会的義務を負うべきものだった。その土地を有効に農業的に使うという義務である。……その自作地なり小作地をその自作農なり小作農なりが休耕しても自由である。自作地ならばその自作地の売買も転用もまったく自由であるとは考えられていなかったのである。(中略)土地保有は耕作者の権利であると同時に責務を伴うものだった。(中略)農地法制定とその後の制度改正において、この責務を立法化することを忘れ、この責務を法的義務として顕在化する工夫の必要に気づかなかつたのである。(中略)土地所有の近代化という目標を達成した農地制度は、土地所有の社会化の途を進むべきだったと思われる

<sup>12</sup> 農地改革の担当課長だった小倉武一は次のように述べている。「それ（農地改革）は日本近代の後半において小作立法や自作農創設の拡充に努めた当時の人々の夢が百パーセント以上実現したのである。しかし、それは次代の夢を育むものではなかった。企業の経営の開花の夢も協同経営への道の夢も持ち得なかったのである。実をいえば、そういう夢を抱いた個々人はあったにちがいないが、その夢の実現の道は農地改革によってむしろ閉ざされたのである。農地改革の直後にその成果の上に立って長期的展望の可能な農業経営体への道が拓かれてもよかった筈だと後世は考えるかもしれないが、当事者は成果の維持しか考えなかった。それは（個別の家族農家、個別の農民的土地所有、自家労働中心の農業経営主体という… 筆者注）三位一体の農民的土地所有の維持だった。それは農地法の制定によって制度化されたのである。農地法の考え方（中略）は、農地改革の成果たる農民的土地所有を発展させるのではなく、これを維持固定化しようとしたことであつた。」（小倉 [1987b]（中） pp.122~124）

のにそうではなかったのである。」（小倉 [1982] pp.368～369）

「農業経営基盤強化促進法」では、1989年から耕作放棄している農家には農業委員会が是正を指導し、従わない場合には市町村長が必要な是正措置を講じることを勧告する旨の規定が設けられているが、これに基づく勧告実績は調査をしている1995年以降、一件も存在しない。制度は作られているが、実施されていないというのが実態である。

しかし、市町村長を責めるのは妥当ではない。転用期待であれ、収益の減少であれ、耕作放棄されるには、それなりの経済的な理由がある。それを解決しないで是正勧告を行ったとしても、農家には負担が生じるだけである。耕作放棄の原因となっている経済的な理由を解決しないで、法律制度だけ作れば耕作放棄は解消すると考える農政に問題がある。

## 2) 食糧制度による高米価政策、減反政策

農業外からの転用需要、農業内の事情による耕作放棄により、1960年以降、現在の全水田面積を上回る260万haの農地が消滅した。しかし、農地制度を見直し、ゾーニングを強化しただけでは日本農業は健全化しない。もちろん、ゾーニングを強化すれば農家が転用期待から農地を貸さないという行動パターンを抑えることができ、新規就農者も農地を借りやすくなるだろう。しかし、いくら農地を他の用途への転用から守ったとしても、農業収益が低ければ耕作放棄されてしまうことは、転用の脅威が少なく事実上ゾーニングが実施されているに等しい中山間地域の農業・農地の示すとおりである。全国平均の耕作放棄率は9.7%であるが、平地地域で5.6%であるのに対し、中山間地域は13.1%（中間地域12.6%、山間地域14.7%）に上っている。中山間地域は消費地から遠く、また傾斜農地等の条件の不利な農地が多いため、農業収益が低いからである。そもそも農業収益が低ければ新規就農者も出てこない。大橋・齋藤論文は、転用需要が低下すると、平均的に見て、米作規模は増加し、費用も低下して労働生産性は増加するが、収益は依然赤字であることを示している。

木南論文は、米作付面積の大きい経営ほど耕作放棄率が低いことを示している。規模が大きいとコストが下がり収益が高くなるから耕作放棄も減るのだろう。しかし、転用需要以外のものが土地利用型農業の規模拡大を阻み、収益を低めてきた。その最たるものが、高米価政策、減反政策である。

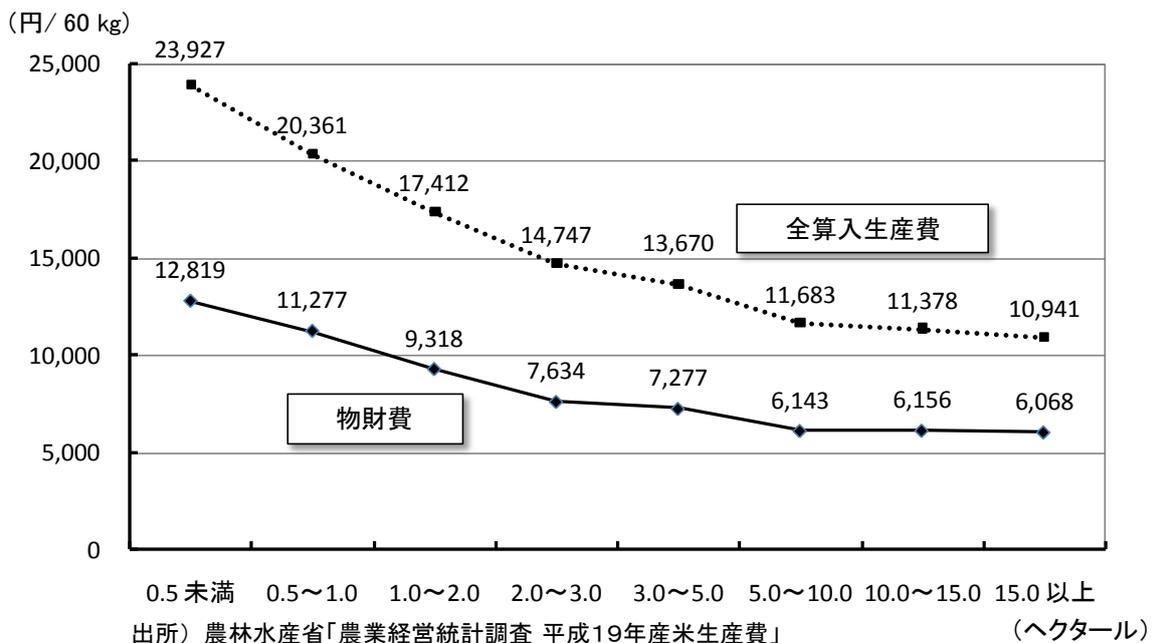
かつて米は相場商品であり、世界で最初の先物取引は堂島正米市場だった。しかし、1918年の米価高騰による米騒動を契機に「米穀法」が1921年に制定され、政府は需給調節のため米の売買・保管を行うようになり、さらに1931年からは価格低落時の米の買入れ、高騰時の放出を行うようになった。ここで政府が市場に介入するようになったが、あくまでも自由な市場を前提として政府が必要に応じて介入するという「間接統制」だった。戦時経済下で食料が過剰から逼迫へ転換する中で、乏しい食料を国民に均等に配分するという消費者保護を目的として1932年に「食糧管理法」が成立した。このとき、政府による集荷と配給という制度によって米市場は「直接統制」に移行した。戦時経済下で、政府の市場介入の度合いが格段に強まったのである。

戦後しばらくの間の食料政策は「消費者政策」だった。農地改革自体、小作人開放だけではなく、食料増産をも目指したものだ。『食糧管理法』は高度経済成長期以降の生産者保護法という評価とは異なり、当初は消費者保護を目的とした立法であり、国民の購買力が乏しい中で米価は戦前の価格水準や当時の国際価格よりも低く設定された。1935年で国際価格の約半分の水準であり、国際価格よりも低い米価は1953年まで続いた。輸入食料価格が国内価格よりも高かったため、1950年代前半まで政府は価格差補給金を支出して輸入食料を安く国民に供給していた。一方、生産者は市場価格（ヤミ値）よりも安い価格で（「ジープ供出」という言葉があるように、時にはGHQ〔連合軍最高司令官総司令部〕の権力まで行使されて）政府へ供出させられていた。

しかし、1960年代になると「食料増産」という目的は達成され、国民所得も向上したため、消費者や家計をさほど考慮することなく農政を展開することが可能となったのである。それによって、生産者米価は1967年まで年率9.5%で上昇した。

1961年の「農業基本法」は、農地改革で固定化した零細な農業規模を拡大することによる農業のコストダウン、農業所得の向上を目指した。具体的には、農家戸数を減少させ、農地を集積させて農業だけで他産業並みの所得を実現できる規模の大きな農家を育成しようとしたのである。このような農家は「自立経営農家」と呼ばれた。所得は売上額（価格×生産量）からコストを引いたものだから、消費や売上額の伸びが期待できない米でも、コストを下げれば農家所得を向上できるはずだった（図表1参照）。大橋・齋藤論文は、米作生産に規模の経済（規模に関する収穫逓増）が存在することを示している。

図表1：規模と生産コストの関係 — 大規模化すれば生産コストは下がる



しかし、1960年代の生産者米価の引上げによって、コストの高い零細な兼業農家も、町で高い米を買うよりも自ら米を作るほうが得な米価になったため、農業を続けてしまった。零細な兼業農家が農地を手放さなかったため、農地は農業だけで生活していこうとする農家らしい主業農家に集積されず、規模拡大による米農業の構造改革は失敗した。高米価は消費を減らす一方で生産を刺激し、米は過剰になった。このため、1970年以降、実施しているのが「減反（生産調整）政策」である。農協は当初、できる限り多くの米を政府に高い価格で売って手数料収入を多くしたいため、減反に反対した。政府が3兆円もかけた過剰米処理による財政負担を抑えるため、食管の買入れ数量を制限しようとするのに対し、「全量政府買上げ」が農協のスローガンになった。しかし、1995年に食管制度が廃止されて、米の政府買入れが備蓄用に限定され、かつての生産者米価が無くなってからは、米価は減反によって維持されている。今では、米価維持に不可欠となった減反を、農協が強力に支持している。荒幡論文はこの間の経緯を詳しく分析している。

米の需要曲線が非弾力的であるので、価格を下げてても需要量は大きくは増加しないため、価格に需要量を乗じた売上高は価格低下により減少する。農協の米販売手数料が売上高に比例的である以上、農協は生産を縮小して価格を高く維持し売上高を増加させたほうが農協経営にプラスになる。これが、農協が減反政策を強力に支持する理由である。農協経営が米価水準と密接に関連していることは農政改革を考える際の大きなポイントである。

売上高を多くすることは生産者には有利に働くが、消費者には大きな負担を強いることとなる。減反は米価維持の「カルテル」といってよい。カルテルが成立するためには、アウトサイダーが出ないよう、アメかムチが必要となる。消費者に高い価格を払わせて家計を圧迫しているうえ、現在、年間約2,000億円、累計総額7兆円の補助金が、他産業なら独禁法違反となるカルテルに農家を参加させるためのアメとして税金から支払われてきた。

高米価と減反政策は農業依存度の高い主業農家に悪影響を与えた。土地利用型農業の収益が低い理由としては、ゾーニングが不徹底であるために農地の大規模かつ虫食的な転用が行われるとともに、転用期待が高まり零細農家が農地を手放さなかったことにより、主業農家の面的な拡大が困難になったこと<sup>13</sup>、高米価政策によって零細兼業農家が滞留し、主業農家に農地が集積できなかったこと、が挙げられる。

その限られた面積の主業農家の農地についても、低コスト生産のためには、高コストの「零細兼業農家」にこそ減反面積を多く配分すべきなのに、他作物を作る技術も時間もない兼業農家に配慮し、兼業農家への配分割合以上に「主業農家」に過重な減反配分が行われた。米の生産を減らして高い米価を維持するという減反政策自体、大規模米作のスケール・メリットを損なうものだが、減反政策の運用もスケール・メリットをさらに損なわせてしまった。

単位面積あたりの収量（「単収」という）を向上させればコストが下がるが、総消費量が一定の下で単収が増えれば減反面積をさらに拡大せざるをえなくなり、農家への減反補助金を増

<sup>13</sup> 圃場が分散していると機械の移動に多大な時間が必要となる。これは労働コストを増加させるだけでなく、播種、田植え、収穫等の作業適期が短期間に限られる農作業の場合には作業時間の減少となるため、規模拡大は進まなくなる。また、圃場が小さいと狭いところで機械を操作しなければならず、労働時間・コストが増加する。同じ農地面積でも四隅の数が少ないほど、すなわち、圃場の規模が大きく数が少ないほど（例えば、10a×100圃場よりも1ha×10圃場）、労働時間・コストは減少する。

やさざるを得なくなる。このため、単収向上のための品種改良は農業関係の技術者の間ではタブーとなってしまい、単収増加も阻害された。

こうして、主業農家はコストを十分低下させて収益を向上させることができなくなった。米産業について主業農家の育成・発展が阻まれてきた要因に、「農地政策」「高米価政策」「減反政策」があったと見てよい。こうして農業がポテンシャルを十分に発揮することが政策によって妨げられてきたのである。

### 3) 農協制度

戦前、農業には2つの組織があった。「農会」と「産業組合」である。

「農会」は、地主、篤農家によって農業技術の普及、農政の府県・町村レベルでの実施を担うとともに、地主階級の利益を代弁するための政治活動を行っていた。政治活動の主たるものは、米価引上げのための輸入制限だった。農会の流れは、現在農協が行っている営農指導・政治活動（全中の系統）につながっている。

「産業組合」は、組合員のために、肥料などを購入する購買事業、農産物を販売する販売事業、農家に対する融資など、現在農協が行っている経済・信用事業（全農・経済連、農林中金・信連の系統）を行うものだった。当初、産業組合は地主・上層農主体の資金融通団体にすぎなかったのだが、第一次大戦以降の商品経済の進行により、肥料などの生産資材等の購買、農産物の出荷・販売を行うようになり、1920年代には各町村に設立されるようにもなった（1930年頃、産業組合は全町村の84%で設立されている）。しかし、「信用・販売・購買・利用」の4事業兼営の産業組合の比率は、1931年でも29%にすぎなかった。また、1930年において農家組織率は61%にすぎず、零細な貧農など4割の農家は未加入であるなど活動は低調だった。

産業組合が拡充・活性化されたのは、農産物価格の暴落によって農村に壊滅的な打撃を与えた昭和恐慌を乗り切るために、1932年に推進された有名な「経済更生運動」によってであった。産業組合のまだ設置されていない町村の解消を目指すとともに、共同作業や共同販売・購買を行ってきた集落の組織を「農事実行組合」として法人化し、産業組合に加入させることによって、全農家の加入を促進した<sup>14</sup>。また、「信用・購買・販売・利用」の4種事業の兼営化を推進した。未設置町村はほぼ解消し（1940年21町村）、4種兼営組合の比率は1941年に81%にまで高まり、全農家戸数に占める産業組合の組織率も、1931年の61.1%から1940年には89.4%へと高まった。この産業組合が全農家を組織し、かつ農業・農村に関する全ての事業を営む今日の「JA総合農協」の起源である。総合農協は最初から“官製”だった。

その後、戦時体制の下で植民地米の移入が減少するようになると、米需給は一転して逼迫し、1932年に「食糧管理法」が制定され、米は国家管理の下に置かれるようになった。その際、政府に集められた食糧を消費者に配る配給機関としての食糧営団とともに、産業組合は農家から政府への一元的な供出・集荷機関としての役割を果たすこととなる。JAは当初から食管制度と一体だった。

---

<sup>14</sup> 現在のJA農協が集落に活動の基礎を置くのは、ここに原因があるという指摘もある。

この「農会」と「産業組合」という2つの組織が、第二次大戦中に戦時統制団体である「農業会」として統一される。農業会は、農業の指導・奨励、農産物の一元集荷、農業資材の一元配給、貯金の受入れによる国債の消化、農業資金の貸付けを行う国策代行機関だった。市町村農業会は、域内の農業者、農地所有者の全てを会員とした。府県段階には府県農業会、全国段階では中央農業会、全国農業経済会が設立された。

戦後、「農業会」は解散されたが、「農協」はこれを事実上引き継ぐ形で発足した。政府は、食糧難に対処するため農協を政府への米等の供出機関として利用しようとし、農業会をそのまま農協にした。

GHQの意図は、このようなものではないはずだった。戦前の産業組合は「地主的土地所有」と結びついていた。産業組合の農業倉庫は、地主が小作人から小作料物納制によって徴収した米の貯蔵庫として、出来秋に搬入される米を端境期に有利に販売する役割を果たしていた。産業組合は地域内の誰でも組合員となることができたため<sup>15</sup>、農業を営まない地主も組合員となれたのである。しかし、農地改革の成果を確保しようとしたGHQは、地主勢力を排除した協同組合を作ろうとした。これは、農協法の組合員資格を「農民」としたことに顕れている。

GHQの意向は、戦時統制団体としての農業会の完全な解体を目指すとともに、農協は強制加入ではなく、加入・脱退が自由な農民の自主的組織とすべきだというものだった。しかし、GHQは、法律成立後8カ月以内に農協を設立するように指示した。このため、GHQが目指した協同組合本来の自発的組織ではなく、農業会の「看板の塗り替え」に終わったのである。農協法の施行は1937年12月、わずか3カ月後の1938年3月には、ほとんどの農協が設立を完了するというスピードだった。設立された農協は13,000で、概ね一町村一農協であり、府県段階の連合会、全国段階の連合会も1948年中には設立を完了した。

こうして農協は、行政の米麦集荷代行機関となるとともに、行政と同じく全国、都道府県、市町村の段階で構成されるピラミッド型の組織となった。また、ヨーロッパの農協が、酪農、青果等の作物ごと、生産資材購入、農産物販売等の事業・機能ごとに自発的組織として設立されたのに対し、農業会を引き継いだJAは、作物を問わず全農家が半強制的に参加し、かつ農業から金融・保険まで多様な事業を行う「総合農協」となったのである（日本にも酪農等一部に総合農協ではない「専門農協」がある）。

しかも、「行政代行機関」としての役割が、農協の収益拡大にもつながった。政府からの米等の代金を代理受領して組合員の農協口座に振り込み、そこから肥料・農薬代等を差し引き、残る余剰もできる限り農協貯金として活用した。営業をしなくても預金が自動的に増える仕組みである。

JAにとっても、米価を高くすると米の販売手数料収入も高くなるし、農家に対して、肥料、農薬や農業機械を高く売ることができる。そのため、1960年以降、肥料、農薬の使用量は著しく増加した。本来、協同組合による資材の共同購入は、商人資本に対し市場での交渉力を高めて組合員に資材を安く売るためのものだが、組合員に高く売るほうがJAの利益になる。しかも、食管制度時代には、このような肥料や農薬、農業機械などの生産資材価格は「生産者米価」に

<sup>15</sup> 農協には他の協同組合に見られない「准組合員」という制度があるのは、ここを起源とするものと思われる。当初から産業組合は「地域協同組合」という性格も持っていたのである。

満額盛り込まれた。生産資材価格が上昇しても、農家に批判されない仕組みが制度化されていたのである。農協は高米価を可能とした食管制度とともに発展した。農協が米価引上げ運動を主導したのは、ここにその理由がある。農地転用による巨大なキャピタルゲインや兼業化による農外所得の運用と並んで、この食管制度の下での高米価政策による農協の成功体験が、食管制度が廃止された以降も農協のビジネスモデルとして定着している。しかし、その高米価政策が農民を苦しめるようになっている。

#### 第4節 世界的に特異な農政

OECD（経済協力開発機構）が開発した農業保護の指標にPSE（生産者支持推定量）がある。これは、財政負担によって農家の所得を維持している「納税者負担」の部分と、国内価格と国際価格との差（内外価格差）に生産量をかけた「消費者負担」の部分——消費者が安い国際価格ではなく高い国内価格を農家に払うことで農家を保護している額——の合計を示す。

2006年のPSEは、アメリカが293億ドル、EUは1,380億ドル、日本は407億ドル（約4.5兆円）となっている。日本の農業保護額は、アメリカとほぼ同程度、EUの3分の1以下である。人口・経済規模を考慮しても、EUと同程度である（しかし、農業生産の規模が日本は小さいので、農家受取額に占めるPSEの比率はアメリカ15%、EU33%に対して日本は55%となっており、日本の農業保護が少ないと主張することは誤りである）。にもかかわらず、WTO農業交渉において常に後ろ向きに対応しきれない一大農業保護国という批判が生じるのは、農業の「保護の仕方」が間違っているためである。

消費者負担と納税者負担からなる各国のPSEの内訳をみると、関税により実現された価格支持である消費者負担の部分の割合は、ウルグアイ・ラウンド交渉で基準年とされた1986～88年の数値で、アメリカ37%、EU86%、日本90%に比べ、2006年ではアメリカ17%、EU45%、日本88%（約4.0兆円）となっている。

EUは、かつて日本と同程度であった「消費者負担型農政」を大きく転換している。アメリカも、以前は日本と同じく価格支持による「消費者負担型農政」を行ってきたが、1960年代から農家に対する保証価格と市場価格との差を財政により補填（直接支払い等）することで、農家所得を維持しながら消費者への安価な食料供給と農業の高い国際競争力を実現してきた。

EUは1968年に、農産物価格を高く維持することで農家の所得を向上させようとする「共通農業政策」を成立させた。高い農産物の価格は需要を抑制する一方で、生産を刺激する。その結果生じた過剰農産物を、EUは輸出補助金をつけて国際市場でダンピングした。これは国際価格を引き下げ、アメリカなどの輸出国の農業に大きな打撃を与えた。

ウルグアイ・ラウンドで輸出補助金の削減をアメリカに攻め立てられたEUは、1992年に穀物などの価格を大幅に引き下げ、農家に対する補助金の「直接支払い」によって補うという改革を行った。改革の方向は単純である。価格が高いから過剰が生じ、輸出補助金を出さなくてはならなくなる。価格が下がれば過剰（量）は少なくなるし、輸出補助金の単価である内外価格差も縮小する。この結果、補助金付き輸出量に輸出補助金単価を乗じた輸出補助金総額も減

少する。EUはこの輸出補助金総額の削減分を「直接支払い」の財源に振り向けた。こうして、アメリカと輸出補助金削減に合意することができたのである。

この改革により、3年間でEUの穀物生産は4.5%減少した。それだけではなく、価格低下によってアメリカからの輸入飼料用穀物を域内穀物で代替したことなどから、穀物消費量は23.5%増加し、膨大に積み上がっていた在庫量は3,330万トンから270万トンまで92%も減少した。当たり前のことだが、価格を引き下げると消費は増加するし、新たな需要も取り込むことが可能になる<sup>16</sup>。このEUの実験は、日本にとっても参考になるはずである。

2005年11月にも、EUは40年間手をつけられなかった砂糖の支持価格を36%引き下げ、「直接支払い」に転換している。今回のWTOドーハ・ラウンド交渉で、EUは早々と輸出補助金の撤廃に合意した。現在、EUは、アメリカ産小麦に関税ゼロでも輸出補助金なしでも対抗できる。

他方、日本の農業保護は依然として消費者負担が極めて高いという特徴がある。約4兆円に及ぶ農業保護の消費者負担部分は、消費税の1.6%に相当する。高い農産物価格という税を消費者は負担しているのだ。アメリカやEUが「消費者負担」から「納税者負担」へと国内農政の改革を進めているなかで、日本のみが改革から取り残されている。EUがアメリカと同じ「直接支払型農政」に転換したため、かつての「アメリカ対EU・日本」という構図が、「アメリカ・EU対日本」という構図になっているのである<sup>17</sup>（図表2参照）。

生産者に対する価格支持でないこと、納税者負担によることが、WTO協定上の「緑の政策」の基本要件である。「消費者負担型」の政策は誰がどれだけ負担をしているか不透明であるが、「納税者負担型」の政策は透明性が高く、負担と受益との関係が国民の前に明らかになる。「価格支持」と「直接支払い」を比較すれば、価格支持は消費者負担による農家への支払い、直接支払いは財政負担、納税者負担による農家への支払いである。消費者から広く薄く負担を求めるほうが財政当局と折衝するより抵抗がないことが、「関税」という政策手段を採用してきた理由である。しかし、消費者負担による価格支持という手法は、貧しい消費者も等しく負担し、裕福な土地持ちの兼業農家までも等しく受益するという不平等・不公平なものであるのに対し、財政負担、納税者負担による直接支払いという手法は、累進課税制度がビルト・インされている財政制度の下では裕福な者が多く負担するとともに、受益の対象を真に政策支援が必要な専門的農業者に限定することができるというメリットがある。農業界自体、消費税の導入に対して、食料品への課税は逆進的であるとして反対した経緯がある。

土地利用型農業については、品種改良等の技術進歩により単収の向上を図るとともに、直接支払い等を通じ、農業だけで生きていこうとする主業農家の利益を増加させることにより、こ

<sup>16</sup> しかしながら、この当たり前のことをわざわざ言わなければならないほど、これは農政関係者に理解されていない。

<sup>17</sup> 次の引用は、小倉武一とともにフランス農業基本法を研究し、1987年に戦後30年ぶりに生産者米価を引き下げた当時の食糧庁長官、後藤康夫の意見である。「わが国は、先進国中今なお消費者負担型の色彩の最も濃い例外的な存在となっている。このような農政システムの違いがWTOやFTAの交渉においてわが国の立場を難しくし、国内では事あるごとに農業は厄介者といわんばかりの論調を生んでいる。その都度、生産性向上、国際競争力強化が叫ばれるが、わが国が消費者負担と国境措置に大きく依存した農政の孤塁を守っているという国際社会における特異性に眼を向けた議論が、農業内外を通じてほとんどみられないのはどうしたことであろうか。」（後藤 [2003] p.13）

れに農地を集積し、規模拡大を図っていけば、コストが低下し、農政の財政負担は消費者の利益に転化していく。また、このような方法は農業の国際競争力を強化するものであり、日本農業の存続のためにも必要である。

図表2：日本、アメリカ、EUの農業政策の比較

項目 \ 国	日 本	アメリカ	E U
生産と関連しない直接支払い	△（一部の畑作物）	○	○
環境直接支払い	△（限定した農地）	○	○
条件不利地域直接支払い	○	×	○
減反による価格維持	●	×	×
1000%以上の関税	こんにゃくいも	なし	なし
500～1000%の関税	米、落花生、 でんぷん、	なし	なし
200～500%の関税	小麦、大麦、バター、 脱脂粉乳、豚肉、砂糖、 生糸、雑豆	なし	バター、砂糖（改革により100%以下に引下げ可能）

注）○は採用、△は部分的に採用、×は不採用、●は日本のみ採用

欧州委員会は「域内価格を国際価格と一致させることで需要の拡大する世界市場から利益を得ることができる」と明確に述べている。欧州委員会によれば、EUの農政改革の第一の目的は「市場の需給動向に柔軟に対応でき、かつ、競争力のある農業とすること」であり、その他の目的として、食品の安全性と品質の向上、農家収入の安定、環境政策の農政への取り込み、農村地域の開発、地方分権の推進を挙げている。日本の農業大臣に当たるフィッシュラー農業委員（1998年当時）は、「農業への援助を行うこと自体が問題であるのではなく、どのように援助するかが重要であり、そのため我々は改革に取り組まなければならない。ウルグアイ・ラウンド交渉時はアメリカ等に押されて農政改革を行わざるをえなかった。今回は、このようなロープを背にした交渉ではなく、自ら改革を行い、WTO交渉に臨むのだ」と主張している（記者会見での発言）。

農業を保護するかどうかは問題なのではない。どのような方法によって保護するかが問題なのである。国民のための農政が真に目的とすべきは農業の発展や国民への食料の安定供給であって、関税の維持やこれを通じた高い国内価格の維持ではないはずである。

## 第5節 農政改革の方向

## 5.1 日本農業の可能性

これまで日本は、土地も狭小で農業には向かないと考えられてきた。とくに傾斜地や、一筆の区画が小さく不整形な農地の多い過疎・山間（中山間地域）での農業の可能性は小さいと考えられている。しかし、中山間地域は必ずしも条件不利ではない。日中の寒暖の差を活用し、新潟県魚沼のように品質・食味のよい米の生産も行われており、気候や地理的条件を活かした製品差別化による高付加価値化が可能である。

また、農業と工業の大きな違いは、農業は季節によって農作業の多いときと少ないとき（農繁期と農閑期）の差が大きいため、労働力の通年平準化が困難だという点にある。米作でいえば、田植えと稲刈りの時期に労働は集中する。したがって、農繁期に合わせて雇用すれば、他の時期には労働力を遊ばせてしまい、大きなコスト負担が発生する。平坦な北海道では農地の区画も大きく、大規模米作農業の展開が可能と考えられやすいが、田植えと稲刈りを短期間で終えなければならなくなることから、夫婦2人の家族農業で経営できる農地は10ha程度となってしまうのである。

これに対し、中山間地域では標高差等を利用すれば田植えと稲刈りにそれぞれ2～3カ月かけられる場合もある。柏論文は、これを活用して、中国地方や新潟県の典型的な中山間地域において家族経営でも10～30haの耕作を実現している例があることを紹介している。この米を冬場に餅などに加工したり、小売へのマーケティングを行ったりすれば、通年で労働を平準化できる。平らな北海道米作農業より、コスト面で有利になるのである。

つまり、中山間地域では条件の不利性を逆手にとった対応が可能なのである。これをもっと大規模に展開できれば、人も雇えるようになる。中山間地域農業にはこのような可能性がある。もちろん北海道でも早生、中生、晩生などの品種を組み合わせることによって、さらに大規模で低コストの農業が可能になる。また、木南論文は、狭小な区画や広大な畦畔法面という技術的条件の不利ななかでも、耕作者と所有者との間の収益分配など経営管理の工夫次第で、持続可能な米作経営を実現できることを示している。

## 5.2 農地法廃止という規制の緩和とゾーニング規制の強化

「農地法」は農地改革の成果を固定するだけの立法だった。農地法の基本理念は「自作農主義」だといわれている。それは、農地法第1条の目的規定の中の「農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて」という文言に根拠があると信じられてきた。これは、農地法制定当時、農地改革への思い入れの強かった当時の農林事務次官が思いつきで書き入れただけのものに過ぎないが、以降この文言が農地法の基本理念を示したものと農業関係者の中では受け止められてきた。

「自作農主義」は農業生産向上のために戦後の一時期有効だった手段であって目的ではない。しかし、これが一人歩きしてしまった<sup>18</sup>。ヨーロッパはゾーニング規制だけで農地を維持して

<sup>18</sup> ある農地制度担当者は、「自作農主義は『目的ではなく手段である』ということは何度となくみずからいきかせているつもりなのだが、農地法行政に関係していると、いつのまにか、その自作農主義のとりこ

いる。農地法に相当する規制はない。株式会社の農地取得を阻んでいるのも農地法である。

当初、農地法は法人が農地を所有したり耕作したりすることを想像すらしていなかった。しかし、節税目的で農家が法人化した例が出たため、これを認めるかどうかで農政は大きく混乱した。ようやく、1962年に「農業生産法人制度」が農地法に導入されたが、これは農家が法人化するものを念頭に置いたものであり、しかも株式会社形態のものは認められなかった。株式会社を認めたのは2000年になってであり、これについても、農業関係者以外の者に経営が支配されないよう農業者や農業関係者の議決権が4分の3以上であること、役員過半は農業に常時従事する構成員であることなどの要件があり、また、農地が投機目的で取得されないよう、株式譲渡を制限した会社に限定されている。

もう一つの制度として、「特定法人貸付事業」による企業参入がある。これは、2003年に構造改革特別区域制度のなかで認められ、2年後に全国展開されているものである。条件は、耕作放棄地が相当程度存在する区域において、企業が市町村と農業を適正に行う旨協定を交わした上で、リース（賃借権）方式によって農業に参入するというものである。この場合には、企業については業務執行役員の1人以上が農業に関連する業務（農業自体でなくても良い）に常時従事するという要件があるだけである。この制度は、2009年通常国会に提出された「農地法改正法案」では、地域の限定をはずし全国的に展開されようとしている。

### 所有と経営の分離

土地や農業機械等の資本も含めた農場の「所有者」とその「経営者」は同じである必要はない。素人が農業をやるよりもプロが経営すべきであり、所有者（出資者）はそこに投下した資本で配当を得ればよい。これは、ブラジルなどで普及している農業経営である。

現在では、農業に新しく参入しようとする、農産物販売が軌道に乗るまでに機械の借入れなどで最低500万円は必要であるといわれている。しかし、友人や親戚から出資してもらい、株式会社を作って農業に参入することは、これらの出資者の過半が農業関係者で、かつその会社の農作業に従事しない限り、農地法上認められない。農地の所有者は農業従事者に限られるのである。ここに通常の経済活動で行われている「所有と経営の分離」はない。このため、新規参入者は銀行などから借り入れるしかない、失敗すれば借金が残る。農業は参入リスクが高い産業となっているのである。株式会社なら失敗しても友人や親戚等からの出資金がなくなるだけである。「所有と経営の分離」により、事業リスクを株式の発行によって分散できるのが株式会社のメリットだが、現在の農業政策はこの方法によって意欲のある農業者、企業の農業者の参入を可能とする道を自ら絶っているのである。

「特定法人貸付事業」による企業参入を全国的に展開しようとしていることは「所有と経営の分離」の観点から一定の評価はできるが、この制度では企業による農地の所有権取得は認められない。株式会社の農地取得を認めないのは、農地の所有者が耕作者であるべきという、かつての農地改革の理念だった「自作農主義」に農地法が依然として囚われているからである。

---

になっている自分に気づくことがしばしばであった。……ひとたび自作農主義と称されたたん、自作農なるものが農民の理想像であり、自作農たることが政策の最終目標であるような錯覚がうまれてくるのである。」と述べている。（中江淳一 [1976]）を参照。

所有権がなければ、誰も土地に投資しようとはしない。今回の「農地法改正法案」は「所有から利用へ」を標語としているが、利用者が主業農家でも所有者が農業に関心を持たない脱農・旧兼業農家であれば土地に投資はされない。「農地法改正法案」では「自作農主義」を農地法第1条の目的規定から削除することとしている。しかし、「農業生産法人制度」については、要件は緩和されるが、依然として農家の法人成りしか農業生産法人としか認められない。相変わらず農地法は「経営（または耕作）と所有の分離」を認めようとはしない。法の文言から消しても「自作農主義」は農地法に依然として残っている。

EUのように、都市地域と農業地域を明確に分ける「ゾーニング」さえしっかり行えば、農地価格が宅地用価格と連動して高い水準にとどまるといふ事態も防止できるため、新規参入者も規模拡大の意欲を持つ農業者も農地を取得しやすくなる。そうすれば、転用期待が実現した時に農地を返してもらえなくなることを恐れて、農地の所有権だけでなく利用権も渡さないといふ農家の行動パターンを抑えることができ、賃借権による規模拡大も容易になる。

さらに、企業体が農地の所有権を取得できれば、農地改良など長期的な農地への投資も可能になる。大規模な農家が集まって株式会社を作り、一般投資家やファンドがその会社に投資すれば、大規模面積で強い資本構造を確立でき、国際競争力も向上できる。所有と経営の分離による「農業ビッグバン」である。

農地法の賃借権の保護を弱めることにより賃貸借による規模拡大を狙った例外法の制定によって、既に農地法の内容は相当換骨奪胎されている。「農振法」のゾーニング制度を抜本的に変更・強化して、その代わりに「農地法」を廃止するという大胆な規制緩和を実現してはどうだろうか。こうすれば、農家の子弟以外の人も企業も自由に農業に参入できるし、食料安全保障に不可欠な農地資源も維持できる。わが国では、所有権を尊重する法律思想が強いため、ゾーニングの強化は困難であるという主張もある。しかし、わが国の法律制度は欧米の制度を導入したものである。フランスでは確固たるゾーニングが可能でわが国ではなぜ困難なのか、その理由が不明である。

今回の「平成の農地改革」と農政当局が謳っている農地法改正法案は、「所有から利用へ」をキャッチフレーズにしている。しかし、「所有から利用へ」という標語自体、十分なゾーニングや農地の転用規制ができず、売買による規模拡大ができない状況の下での苦肉の策に過ぎない。しかも、新しい施策でもない。大橋・齋藤論文が指摘しているように、1960年代半ばの売買によって規模拡大を図ろうとした農地管理事業団法案が二度にわたり廃案になって以降、農政は賃貸借による規模拡大を追及せざるを得なくなったのである。それ以降の昭和の農地制度の改革は「所有から利用へ」を求め続けたものだった。「所有から利用へ」は単なる「昭和の懐メロ」に過ぎないといったら言い過ぎだろうか。確固たるゾーニングや農地の転用規制を実現してこそ「平成の農地改革」と名乗れるのである<sup>19</sup>。しかも単なる「利用」ではなく農地

<sup>19</sup> これに見られるように、最近の農政は「劇場型政治」に触発されたのか、言葉だけが踊っている感が否めない。2007年度に導入された、麦等の畑作物の不足払いというWTO協定上の削減対象となる「黄色の政策」（貿易を歪曲する可能性のある補助金）に該当する直接支払いを、7割を削減対象外となる「緑の政策」（貿易に影響を与えない政策）の直接支払いとし、3割を従来どおりの不足払いとした「品目的経営安定政策」は、「戦後最大の農政改革」とか「戦後農政の大転換」と謳われた（農家に評判が悪いため、導入後直ぐの2007年末に「水田・畑作経営安定政策」に改称された）。しかし、戦後農政の根幹は、高い

の上に「経営」がなければ、十分な収益を上げられる強い農業は実現できない。

企業の参入規制の緩和だけでなく、ゾーニングが十分でなく農家の転用期待を消滅できない間は、転用期待で農地を農地として利用せずに耕作放棄しているものや、産業廃棄物の処理場として不当に農地を使用しているもの等に対する経済的なペナルティの導入も必要である。農地保有のコストを高めるため、耕作しない者に対する「固定資産税の宅地並み課税」を行うべきである。

経済政策による歪みも農地の流動化を阻害している。農地の分割による零細化を防止しようとした「相続税の猶予制度」は、20年経てば宅地等に転売しても収めなくてよい。逆に、農地を賃貸すると、猶予が切れてしまうので貸さなくなるという欠陥がある。そのため、まずは耕作放棄しているものに対しては制度を適切に運用してその猶予を認めないこととするとともに、「20年」の特典を取り上げる一方、賃貸しても相続税の猶予は継続するような制度改正も必要である。

ただし、農地制度を改革し、ゾーニング規制をしっかりとしたものにしても、農業の収益が向上しない限り、確保された農地のなかで耕作放棄が増加する。農業収益を向上させるためには、次の「直接支払い」という政策が必要となる。

### 5.3 直接支払いで価格を下げよう — 消費者負担型農政との決別

**荒幡論文**は、農業保護の負担を消費者に負わせることは社会的厚生を損なうことを述べるとともに、アメリカやEUが「価格支持による消費者負担型農政」から「直接支払いという納税者負担型農政」へ望ましい転換を図ったのに対し、わが国農政は「食糧制度の売買逆ザヤによる納税者負担型農政」から「減反という消費者負担型農政」に移行してしまった点を指摘している。また、**同論文**は、減反廃止について2つのシナリオを提示するとともに、それぞれについて異なる直接支払いを用意した場合に必要な財政負担額を試算し、望ましい政策を提案している。ただし、直接支払いについて対象農家の限定は前提としてはいない。これは、減反政策の問題点に絞って政策提案を行ったからであるが、以下では、より意欲的に、「減反廃止・直接支払い」を、構造改革を推進するための政策として検討してみよう。

減反を段階的に廃止して米価（60kg当たり）を需給均衡価格9,500円程度まで下げれば、コストの高い兼業農家は耕作を中止し、農地を貸し出すようになる。そこで、一定規模以上の主業農家に耕作面積に応じた直接支払いを交付し、地代支払能力を補強すれば、農地は耕作放棄されずに主業農家に集まり、規模は拡大しコストは下がる。

---

価格で農家所得を維持するものであったにもかかわらず、これを転換してEUのように価格を下げて直接支払いを導入したものではない。現在ある農家保証価格と市場価格との差を補填している「黄色」の直接支払いを「黄緑」にしただけである。市場価格を下げてこそ関税も引き下げられ消費者の利益にもなるのに、そのような改革は行われなかった。しかも「集落営農」を受給対象としたために、兼業農家が主業農家に貸していた農地を「貸しはがす」という、構造改革とは逆行する事態を招いてしまっている。これを戦後の「農地改革」を凌駕する改革だと主張するのは、戦前に官憲に抗しながらも小作人の解放に執念を燃やし続けた、柳田國男、石黒忠篤、和田博雄、小倉武一ら農政の諸先輩に対してあまりにも非礼ではないだろうか。今回の農地制度の改正も、単に昭和の農地制度改正の延長線上に過ぎないものであり、平成の「農地改革」を名乗るほどの改革だとは到底思えない。柳田國男らの知性だけでなく謙虚さも失われたかのようである。

これについては、農業界から**図表 1** (p.23) の生産費をまかなえないのではないかという批判もあるかもしれない。しかし、「全算入生産費」とは、肥料、農薬、農機具、賃借料等の物財費に、所得や利潤に相当する労働費や地代等を加えたものである。真のコストは「物財費」である。15ha以上層の農家は、価格9,500円、物財費6,000円、10a当たりの単収10俵(600kg)、20haの規模という条件の下で、700万円の所得を得ることができる。さらに、規模拡大、零細分散錯圃の解消、単収向上によるコストダウンに、直接支払い、複合経営、多角化による収益の増加を加えれば、これをさらに上回る所得の確保が可能となる。

食管制度以来、零細農家が滞留することを防ぐため、米価を引き下げようとする政府に対して、農協から、農業依存度の高い主業農家が困るのではないか、という反論がなされてきた。であれば、EUが価格を引き下げて財政による直接支払いで補償したように、現在の14,000円と9,500円の差の8割程度を、主業農家に補償すればよい(荒幡論文の「シナリオB」の収入減少補填方式の対象農家限定版と考えてよい)。米の流通量650万トンのうち主業農家のシェアは4割程度なので、約1,600億~1,700億円の予算額で済む。さらに、これに追加して主業農家に交付している減反の補助金を今までどおり交付しても、2,000億円程度である。これは、減反に参加させるために農家に支払っている現行の補助金と同額である。

さらに、米関係予算は減反補助金以外にも2,000億円程度存在する。これを活用して、水田農業の構造改革を推進するため、10a当たり1万円の面積当たりの直接支払いを主業農家に交付する。前者の直接支払い(米価引下げに伴う収入減少の補填措置)は、構造改革による米作農家の収益向上をみながら段階的に縮小して、後者の(耕作面積に応じた)直接支払いを増額し、最終的には10a当たり25,000円の面積当たりの直接支払い(最終的な主業農家の水田面積を160万ha程度と見込む)とする。同じ財政負担によって農家所得を維持しながら、消費者は安く米を購入できるようになる。面積当たりの直接支払いについては、水田の上に何を作付けしても対象とする。これによって、荒幡論文の危惧する米の相対的収益性の有利化による耕作放棄の発生は抑制される。

フランスではゾーニングにより「都市型地域」と「農業地域」を明確に区分し農地資源を確保するとともに、農政の対象を「所得の半分を農業から得て、かつ労働の半分を農業に投下する主業農家」に限定し、農地をこれに積極的に集積した。そして、1960年から2005年にかけて、食料自給率は99%から122%へと上昇し、農場規模は17haから52haへと拡大した。

全ての農家に一律に効果が及ぶ価格支持と異なり、「直接支払い」のメリットは、問題となる対象に直接ターゲットを絞って政策を実施できることである。食料生産を担う主業農家に直接支払いの対象を限定すれば、構造改革効果を発揮できる。しかし、対象を限定するという政策上の最大のメリットこそ、政治的には最大のデメリットとなる。農協はこれを農家の「選別政策」と呼んで反対してきた。

農協が反対してきた理由のひとつに、兼業農家も農地や水路の維持管理を行っているというものがある。しかし、零細農家の営農活動は主業農家等への作業委託なしでは成り立たなくなっている。さらに、零細農家は高齢化し、農地等の維持管理すら主業農家に依存するような実態になっている。ある福井県の若手農業者は、農業をやりたいくて新規就農したのに農地や農道等の維持管理までさせられ、耕作に集中できないとこぼしている。

農協が主張する「集落営農」も、リーダーや担い手がいなければ、一時的な補助金の受け皿にはなりえても農業経営としては機能・持続しない。集落営農といってもコアとなる担い手が成長しなければ、先行きに赤信号が点滅するだけである。

筆者が農林水産省地域振興課長だった際、制度の設計・導入を行った政策に「中山間地域等直接支払い」がある。これは農業生産条件の不利な農地に平坦な平場農地とのコスト差の8割を補填しようとするものである。これは農地を耕作放棄しないで守るという協定を結んだ集落に交付するものであるが、それをどのように使うかは集落の自由である。柏論文は、この中山間地域等直接支払いを新たに創出した経営体に集中して交付することによって、高齢化で崩壊しかけている中山間地域農業の維持を図ろうとしている事例を紹介し、人口の高齢化や減少が進行している中山間地域では、これまで集落の多数の人手で守ってきた農地を少数の経営体で維持せざるを得なくなっていることを明らかにしている。

圧倒的に農外所得の比重が高く、土曜・日曜しか農業に従事しないパートタイム（兼業）農家も、主業農家に農地を貸せば現在の10万円程度の農業所得を上回る地代収入を得ることができる。さらに主業農家の規模が拡大してコストが下がれば、主業農家の所得が上昇するとともに、兼業農家が受け取る地代も増加する。ビルの大家への家賃がビルの補修や修繕の対価であるのと同様、農地に払われる地代は地主が農地や水路等の維持管理を行うことへの対価である。かれらは農業のインフラ整備を担当しているのであって、農業から縁を切った存在ではない。地主には地主の役割があるのである。その際にも、木南論文が指摘するように、中山間地域において高額の地代・配当を地権者に支払っていることが中核的農業者への労賃比率の低下を招き、中山間地域農業の存続を危うくさせていることに留意が必要であろう。健全な店子（農家）がいるから家賃によってビルの大家（地主）も補修や修繕ができるのである。店子が疲弊すればビルの維持管理すらできなくなる。

より具体的に現在の減反の実態に即して説明しよう。減反総面積は一貫して増加し、今や110万haとなっているが、水田に米以外の作物を作付けた面積の割合は減少した。これは水田の利用率が低下していることを示している。水田総面積250万haのうち、約50万haが耕作されずに放置されているのである。これを米作の階層別に見ると、1ha未満層は耕作放棄、不作付けでの減反対応が多く、他作物の作付け能力を失っていると考えられるのに対し、5ha以上の大規模層では、米作に特化するグループと、新たな作物を導入して複合経営を行っているグループが見られる。大規模層に農地をさらに集積していくと、耕作放棄、不作付け、捨作りが解消され、水田の利用率が向上していくことが期待される。

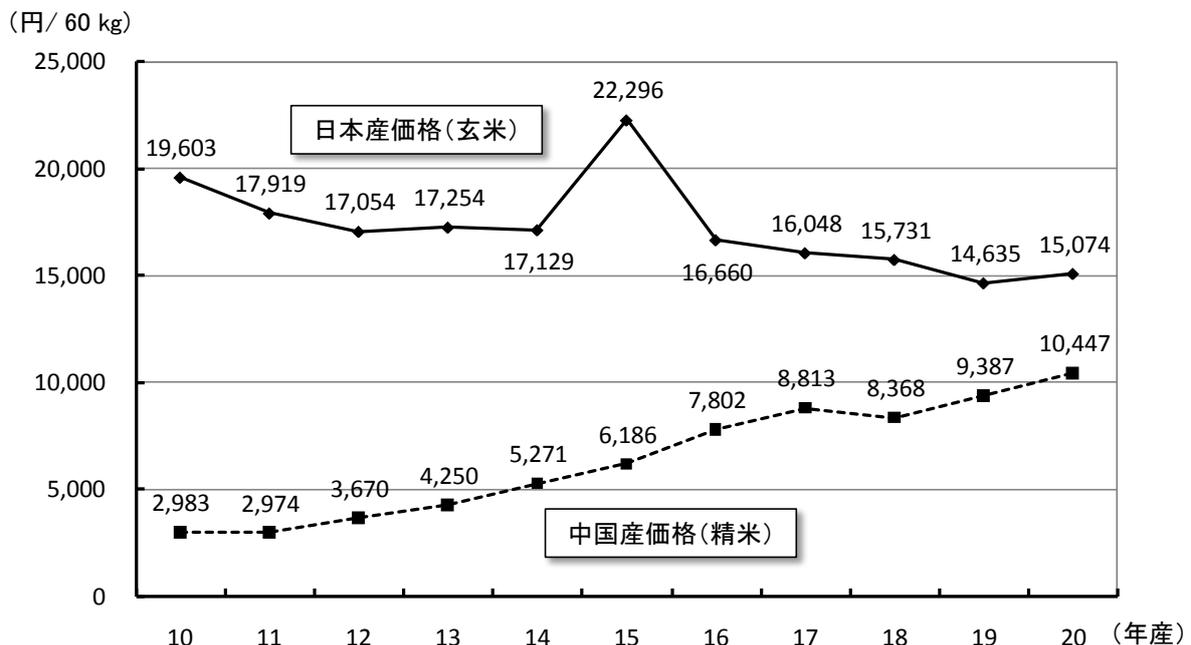
米と他作物の複合経営は、大規模米作経営にも好ましい効果をもたらす。米作については代かき、田植、収穫等特定の作業を短期間に行わなければならない。大規模経営でこの農繁期（ピーク・ロード）に合わせてオペレータを雇用すると、それ以外の期間は作業がないにもかかわらず雇用せざるをえなくなる。この労働コストは経営を圧迫する。米作のピーク・ロード以外の期間に収益の上がる農作物を生産することは、労働コストが削減されるのみならず、農業機械の複合的利用等も含め、経営全体のコストを低下させる。大泉論文は、内圃と外圃という概念で農業経営にとって米作以外の作物を見つけることの必要性を強調している。また、木南論文は、農産物の加工や直接販売など大規模経営での多角化の割合が高いことを示している。

複合経営も多角化も農業経営の収益性を向上させるための必要な方策である。しかし、高米価政策による米単作化の進行はこのような方向を阻害するものだった。

さらに、米の先物市場を創設すれば、先物のリスク・ヘッジ機能によって農家所得は安定するし、度々の政府・財政による価格下落対策は不要になる。農協が先物市場に反対するのは、減反や現物操作による米価維持が困難になることを恐れているためだろう。現在、農協は価格形成のための公的センターを利用しないで、卸業者との相対取引で値決めをしている。米については市場が存在しなくなっているのである。農協は、先物価格が高いと農家は減反に協力しなくなるので反対だと主張する。この論理からすれば、減反を廃止すれば先物も導入できて、農家所得は安定するし財政負担も軽減される。

財政負担は変わらないうえ、価格低下で消費者の負担は大きく軽減される。日本の米価（60 kg当たり）は国内需要の減少により10年前の約2万円から14,000～15,000円台に低下しているが、日本が輸入している中国産の価格は約3,000円から1万円台にまで上昇している（図表3参照）。2009年3月13日に落札された「中国産うるち精米短粒種」の売渡価格と買入（輸入）価格との差は35.3%である。したがって、現在でも関税率は40%で十分だということである。減反を止めれば、米価は約9,500円に低下し、国内の需要は1千万トン近くに拡大する。

図表3：米価の推移 — 近づく日本産と中国産の米価



注) 日本産は「玄米」、中国産は「精米」の短粒種の価格。平成19年については日本産は10月現在の数値、平成20年については米価格センターに上場がないため比較可能な数値はないが、現在の相対取引価格と平成19年の入札価格の関係から3%程度上回るものとして推計した。

中国から輸入される米よりも国内価格は下がるので、今まで日本を苦しめてきた77万トンの米のミニマム・アクセスのかなりの量は輸入されなくなり、ミニマム・アクセスにかかっている

る1万トン当たり1億円に上る保管料等の財政負担もなくなる。これ以外にも、減反政策は高米価維持のために減反補助金以外にもその場しのぎ的な様々な財政支出を伴ってきた。これらを一掃することが可能となる。関税も要らない。もちろん現在のWTO農業交渉議長案どおり778%の関税を70%削減した後の233%の関税はいざというときのために取っておけばよい。無理にゼロにする必要はない。減反を廃止すれば、今までのように、WTOやFTAの交渉で後ろ向きの対応をしなくて済むのである。

それだけではない。価格低下は新しい需要も取り込むことができる。

前述のように、人口減少時代の下で国内の食用の需要だけを考えると、農業は大幅に縮小せざるをえない。しかし、価格を下げると輸出もできるようになるのである。規模拡大というと、わが国の1ha規模の農家をアメリカの100ha規模の農家に拡大しろというのは現実的でないという批判が農業界からなされてきた。しかし、その必要はない。減反を廃止するだけで輸出が視野に入り、さらに規模を拡大すれば、輸出を活発に行えるような価格状況に入っていくのである。

EUは、穀物価格の引下げでアメリカから輸入していた飼料穀物を域内穀物で代替した。価格を下げると、別の需要を取り込むことができるようになる。日本の米にとってそれは「輸出」である。日本もこれまで国内の食用の需要しか視野になかったことが農業生産の減少をもたらしてきた。日本の人口は減少するが、世界の人口は増加するのである。しかもアジアには所得増加にも裏打ちされた拡大する市場がある。日本を代表する自動車や電機産業は、海外市場に目を向けることによって発展してきた。農業・農政も、国内市場の防御一辺倒から国際市場の開拓に転じるべきである。

減反政策の功の部分、単収の向上ができなかったため、研究者が食味の向上のための品種改良に努めたことである。1980年代前半までは、北海道産米や秋田県産米は食味の悪い米の代名詞だったが、品種改良によって「きらら397」や「秋田こまち」という米が生産されるようになった。このようにわが国では、世界に冠たるおいしい米が生産されている。

中国への輸送経費や日中間の米の品質格差を考慮すると、国内の米価が9,500円を下回るようになれば中国等への輸出が可能になるだろう。国内市場だけを考慮した需給均衡価格が国際価格を下回っても、価格裁定行為によって、国内の米価も輸出価格と同一にまで引き上げられる。国内農業のコストが規模拡大によって低下すれば、米の輸出量、生産量はさらに拡大する。

現在の中国の最大の内政上の問題は、都市部と農村部の一人当たりの所得格差が3.5倍以上に拡大しているという「三農問題」（農業の低生産性、農村の荒廃、農民の貧困）である。これを需要面で見ると、わが国に近い臨海部に高い所得を上げている富裕層が存在しているということである。これはわが国からの米輸出に有利な材料である。さらに、中国が三農問題を解決していくと、農村部の労働コストが上昇していく。これは中国産農産物価格の上昇につながる<sup>20</sup>。カリフォルニアでも、日本米と品質的に競合できるような米の生産には限界がある。日本のミニマム・アクセス米について、アメリカが中国にシェアを奪われてきたのはここにも原因がある。また、タイ米のような「長粒種」（インディカ・タイプ）に比べ、日本米のような

<sup>20</sup> 中国の農業者一人当たりの農地面積は0.2haときわめて零細であり、中国農産物の価格競争力は安い労働コストによるものである。

「短粒種」（ジャポニカ・タイプ）の国際的な需要は高まりを見せている。アメリカの米の輸出価格についてみると、今年の穀物価格の低下と同じく「長粒種米」の価格は低下しているが、「短粒種米」の価格は逆に上昇しており、価格差は2倍に開いている。米の国際競争というと国際的な米相場の指標となってきたタイ米との比較がなされてきたが、日本では「あられ」、「せんべい」の原料として使われるタイ米と直接食用に供される日本米とは、まったく別の商品として捉えるべきである。これらの要因によって、国際価格（輸出価格）が上昇すれば、国内の価格も同様に上昇し、国内生産は拡大する。

人口減少による国内消費の減少、WTO交渉での関税維持の代償としてのミニマム・アクセスの拡大、これらに抗して米価を維持しようとすれば、「減反」の強化しかない。これで、日本農業は大幅に縮小する。農業を守るはずの農政が農業を減ぼしかねないという逆説的な事態を招いてしまうのである。当然、閣議決定までして40%から45%に上げようとしている食料自給率は低下する。

自給率が40%であることは、60%の食料を国際市場で調達し、食料輸入途上国の飢餓を増幅させているということにはほかならない。戦後の消費者負担型農政を転換し、減反を廃止して輸出で日本農業を縮小から拡大に転じることこそ、日本が食料難時代に行える国際貢献であり、かつわが国の食料安全保障につながる道である。価格引下げは関税の重要性を失わせ、WTO交渉にも積極的に対応できるようになる。国際価格に比べ高い農産物価格は都市住民に農業過保護というイメージを植え付け、生産者と消費者の間を裂いてきた。消費者を重視した過去の農政に立ち返り、価格を下げるのが、農業の再生、復興にもつながる。また、こうすれば「消費者行政」と「生産者行政」の対立はなくなる。

主業農家の規模拡大は、環境にやさしい農業を実現する。規模の小さいサラリーマン農家は週末にのみ農業を行う。このため、労働力（創意工夫も含む）の投入が限定されるので、安易に労働を農薬や化学肥料で代替してしまう。高価な労働という生産要素の利用を節約し、相対的に安価な農薬等の生産要素を多く使用するのである。農地が労働力の制約の少ないフルタイム農家に移動することにより、農薬、化学肥料の投下は減少する。零細農家が除草剤を散布して済ませてしまうところを労働で代替するからである。木南論文は、2005年農林業センサスでは、大規模層ほど減農薬・化学肥料、土作り等、「環境保全型農業」に取り組んでいることを示している。

#### 5.4 農協改革

農協については、2つの問題がある。一つは「政治的な側面」であり、農業、特に米農業の構造改革に反対してきた点である。高米価政策により多数の米兼業農家を維持することが、JA農協にとっては政治力維持につながった。このため、JAは自らの経営・組織の効率化のためには合併で規模拡大してきたにもかかわらず、企業的な主業農家を育成し農業の規模拡大を図るという構造改革には「農業基本法」制定以来、一貫して反対してきた。これは、主業農家の収益向上も阻害した。他の一つは「経済的な側面」であり、農家に高い価格で資材を売ったり、独占的力を活用して農協を利用しない農家に融資を拒否したり、役員や職員による横領事件が

たびたび発生したりするなど、農協は農家のために役立っていないという指摘である。

**小松論文**は、経済的な側面から、農協の経営改善のためには農協連合会の株式会社化と改革を担える経営者育成を提案している。特に後者は、これまで農家が組合長になってきたものを農家以外も含めて経営能力に優れた者を組合長としようというものである。これも農地制度の改革と同様、「所有と経営の分離」であり、興味深い。

以下では農業の構造改革の観点から、農協組織の改善を検討したい。

**大泉論文**は、米価維持問題の本質は「全農・農協問題」といっても言い過ぎではないと指摘している。農家にとっては、高い米価で所得を保証されようが、米価を下げても現行米価との差を直接支払いで補填してもらおうが、どちらでも良い。しかし、「直接支払い」は農家には行くが農協には行かない。また、米価が下がれば、販売手数料も低下して農協経営には打撃となる。これが、JAが米価にこだわる理由である。EUで価格支持から直接支払いへという農政改革が進み、日本で進まない理由として、EUには高い価格にこだわるJA農協に相当する組織がなかったことであろう。「農協問題」が農政改革の鍵となるのである。

零細農家を相手にする非効率なJAの農業関連事業は大幅な赤字である。農協の場合は、組合員平等の原則から、遠くの零細農家あるいは農家でなくなった土地持ち非農家から、肥料をわずかでも届けてくれと言われると届けざるをえない。主業農家の場合は、大きなロットで購入することができるので物流コストも少なく済む。最近では農協も規模の大きい農家への生産資材のディスカウントなどの優遇措置も講じているが、兼業農家への供給が主体である以上、ディスカウントには負担が伴う。兼業農家主体の農協運営を行う以上、農業資材の購入などの経済事業は大幅な赤字にならざるをえない。従来、JAの農産物販売や農業資材の購入などの経済事業の赤字は「信用事業」や「共済事業」の黒字で穴埋めされてきた。2002年では、一農協あたり経済事業等は2億8,500万円の赤字（うち資材の購入1億2,200万円、農産物販売4,400万円）だが、信用事業の1億2,500万円、共済事業の2億8,100万円の黒字で補填し、差し引き1億2,100万円の利益を上げている。

しかし、JAを支えてきた信用事業にも陰りが見えてきた。農協への貯金は、1970年代から90年代前半まで各年2兆円を超えて増加したが、1995年以降、2兆円に届かない状況がこれまでに続いている。さらに、相続等によって5,000億円から1兆円の貯金が流出し続けている。農外所得や土地の莫大な転用利益が農協に預けられてきたが、都市に住んでいる子供が相続すれば、農協預金を引き上げて都市銀行に預金するようになる。

運用面でも、従来からJA農協の貯貸率（貯金残高に占める貸出金残高の比率）が、都市銀行は100%程度、地方銀行は80%程度なのに、30%程度しかないことが指摘されてきた。分母の貯金残高は農業縮小の見返りとしての農外所得や農地転用代金の預金で莫大なものとなるのに、分子の貸出金残高はアパート・住宅建設資金で頑張っているものの農業縮小のために減少してしまうからである。貯貸率が3割だということは、貯金残高の7割を他で運用しなければならないということである。

かつて相次いで破たんした住宅金融専門会社（住専）に流れたのは、この潤沢な預金である。信用事業の全国団体である農林中央金庫（農林中金）は、これを主として海外で運用し、“農中の奇跡”といわれるほどの運用益を上げてきた。しかし、これがいつまでも続くものではな

い。農林中金はサブプライム問題に端を発した金融市場の混乱で、当初 3,500 億円の黒字と見込まれた 2009 年 3 月期の単独最終損益は 5,700 億円の赤字となった。さらに、1 兆 6,000 億円の有価証券の評価損が生じ、これまで毎年 3,000 億円程度補填してきた JA 組織に対し、逆に 1 兆 9,000 億円の増資を要請する事態となっている。

農業の構造改革を加速させるためには、まず「農協」と「兼業農家」との結びつきを弱めることが考えられる。「兼業農家」とは、主たる仕事は勤め人で土曜日曜にパートタイマー的に農業を行う人たちである。このような農家に対しては、農協の組合員の資格要件を外す、農協利用度に応じて一人一票制を見直す、あるいはフルタイマーである主業農家と兼業農家の「一人一票制」を見直すなどが考えられる。すでに、農協連合会では、農協に組合員数に応じた議決権を認めている。また、川村論文が指摘しているように、わが国では「一人一票制」は協同組合の大原則であるかのような主張がなされてきたが、諸外国では農協の利用度に応じて発言権が認められるなど「一人一票制をとっている農協もある」といった程度の位置づけに変わってきている。

また、政治活動も経済活動も行っている農協から、戦前の帝国農会と産業組合のように「政治活動」と「経済活動」を分離させることも考えられる。それによって、農家への高い農業資材販売のために高い米価を必要とし、そのために政治活動を行うというパターンを修正することができる。あるいは、JAの農業関連事業の赤字は、「信用事業・共済事業」の黒字によって補填されているのが実態であるから、JAから信用事業・共済事業を分離して農業関連事業に純化させることも考えられる。「経済事業」と「信用事業」を兼務することは、中小企業の協同組合にはないものである。この分離案に対して、農協サイドからは利益にならない営農指導は信用事業等の収益から負担しているとの反論が出されたが、農産物の販売高の少ない中山間地域では、営農指導に対する経済的な見返りが少ないため、農協は撤退しているのが実態である。

しかし、いずれも「農協法」の改正など政策変更が必要となるので、政策過程でJAに拒否権を行使されれば実現できない。1955年に、与党の有力政治家である河野一郎農林大臣が「農政活動と経済活動の分離」、「JAからの信用事業の分離」等の改革案を主張したにもかかわらず、JAの強い抵抗にあい、実現できなかった。2005年にも、規制改革会議が提案した「信用事業の分離」という改革案も同じ運命をたどった。

JAの中にも、主業農家を積極的に育成したり、主業農家と兼業農家を同じように扱うべきではないと主張したりする組合長も出てきた。米と異なり主業農家の比重の高い野菜等の販売の多いJAには革新的な組合長もいる。数年前には高い資材価格に抗議した元JA農協幹部が独自の農協を北海道で設立し、韓国から国内の3分の2の価格で肥料を輸入している。2003年には、全国約40の農業法人が、中小企業等協同組合法に基づく農業の（事業）協同組合を設立している。

兼業農家は割合としては6割を超えているが、実数をみると、「第2種兼業農家」の数は1990年の198万戸から2005年には121万戸に減少している。2000年から2005年までの減少率は22%である。しかも、JAが政治活動の中心に捉えてきた米農家の変化が著しい。「稲単一農家」について、主として農業に従事した基幹的農業従事者の分布をみると、65歳以上の割合は71%にも上っている。著しい高齢化である。その一方で、規模の大きい農家層が着実に伸びている。

米の販売農家数全体は、2000年から5年間で16%減少した。このうち3ha未満層が軒並み減少しているのに対し、3ha以上層は増加しており、特に最も規模の大きい10ha以上層は3.4%と、最も多く増加した。つまり、規模の小さい農家が撤退し、規模の大きい農家がますます規模を拡大しているのである。

これまでJAとは独自の道を歩まざるを得なかった「企業的農業者」による「専門農協」の設立を政策的に支援してはどうだろうか。これは現行制度だけで可能である。その農協の定款の中で、例えば一定の規模を満たす農家だけを組合員とすればよいのである。区域は道府県単位でもよいし全国一農協でも構わない。意欲ある農家の、農家による、農家のための農協を作るのである。大規模農家は資材購入でもロットが大きいので、兼業農家に対するような小分けをする必要がなく、もともと低価格購入が可能である。生産物も規模が大きいので価格競争力がある。この農協で本来農協が予定した中間マージン抜きの共同購入・共同販売を行い、主業農家の価格競争力や商品のマーケティング力をさらに高めれば、兼業農家に対する優位性はさらに向上する。

すでに述べたとおり、JAの農産物販売・資材購入事業は大幅な赤字であり、信用事業、特に農林中金の国際業務での利益で埋め合わせするという状況が続いてきたが、このビジネスモデルは破綻しつつある。いずれそれが購入でも販売でもロットの零細な兼業農家のためだけの事業になれば、赤字は大きくなり、JAは兼業農家のための事業を縮小せざるをえなくなる。JAは信用事業に特化し、農業本来の事業は企業的農業者が自発的に組織した米などの専門農協によって実施されるようになれば、農業構造改革の機は熟すのではないか。川村論文は、JAという総合農協の「範囲の経済性」（複数事業を行うメリット）がみられなくなっていること、また、これによりJAの事業への他の業態からの参入が容易になっていることを示している。この他の業態として「専門農協」を考えてよいだろう。

この場合でも、戦前の産業組合の名残で「一地域一農協」という原則を前提としているような現行の「農協法」第60条の規定（他の農協と地区が重複するときは設立を認可しようとする都道府県知事はその都道府県農協中央会に協議する必要がある）を修正する必要がある。実際、米専門農協を作ろうとした農家が、JAに反対されて株式会社の設立を余儀なくされたという例がある。

JAの組合員は「准組合員」438万人が「正組合員」494万人を凌駕しそうな状況となっている（2006年度）。しかも、全農家戸数252万戸に対し「正組合員」494万人はあまりにも過大である。農民以外の地域の土地持ち非農家も依然正組合員になっているのが実態だろう。JAを“農業”協同組合ではなく、“地域”協同組合として再出発させることも検討されてよい。すでにJAは、Aコープによるミニ量販店機能、冠婚葬祭事業、アパート建設への融資など、農業本来の事業以外のさまざまな地域生活関連事業を実施している。しかし、中山間地域では、農協の支所がなくなったために、預金を引き出すために年次休暇をとって町の中心部まで行かざるをえなくなったというケースもある。農村部では、このような公的または準公的なサービスがなくなっているために、ますます過疎化が進行する。農協はこれまで独占禁止法の適用除外や法人税の軽減等の優遇措置を受けてきた。その特典を与え続ける代わりに、地域住民へのサービスの提供を行う“地域”協同組合として活動させてはどうだろうか。

## 第6節 輸出振興による自由貿易と食料安全保障の両立

畜産は英語で“livestock”という。「生きた備蓄」という意味である。これは、穀物が不作または輸入途絶になった際に、穀物で育てた家畜を食料に回すことによって次の収穫までの飢えをしのごという意である。

輸出も同じような役割を果たすことができる。平時には米を輸出してアメリカ等から小麦や牛肉を輸入する。食料危機が生じ、海外からの輸入が困難となった際には、現在インドや中国が行っているように、輸出していた米を国内に向けて飢えをしのごばよい。こうすれば平時の自由貿易と危機時の食料安全保障は両立する。

これまで農政は農産物の貿易自由化に強硬に反対してきた。しかし、国内消費が減少する人口減少時代に、国内生産の維持を通じて食料安全保障に不可欠な農地資源を確保しようとするれば、平時には輸出によって農業生産を維持することこそ危機時の食料安全保障につながるのである。これまで農産物の貿易自由化に反対する理由に食料安全保障は使われてきた。しかし、人口減少時代には食料安全保障のためにこそ自由貿易が必要になるのである。

もちろん、単なる農産物の輸出振興は、農業収益の向上または地域農業の振興にはつながるものの、食料安全保障のために必要な農地資源の確保には必ずしもつながらない。輸出振興を行う際にも、資源が限られる場合には、食料安全保障と関連する「土地利用型農業」にターゲットを絞って限られた資源を有効に投入すべきである。

### 6.1 技術革新の必要性

グローバル化と人口減少時代に対処するための答えは簡単である。コストを下げ、低い価格でも利益が出るようにするとともに、これまで「国内食料」のみの需要しか考えてこなかったことが農業の衰退につながったことにかんがみ、「国内」の「食料」以外の需要を取り込むのだ。「国内」という限定をはずすと輸出が考えられ、「食料」という限定をはずすとエサ用等の用途が考えられる。60kgあたり輸出用が9,000円、米粉用が5,000円、エサ用が2,000円、バイオ燃料用が1,000円という米の価格を考慮すると、日本の米産業にとって最も収益の上がるのは「輸出」であり、これが食料安全保障につながる道である。**武智論文**は、米について比較優位が存在する可能性や政策によって比較優位構造の変化を促進できる可能性を指摘している。

米産業にとってコスト削減の一つの方法は、農地集積による規模の拡大である。これは経済政策である。もう一つの道が、技術革新によるコスト削減である。

国際経済学の最も基本的なヘクシャー・オリーン理論の要点は、「ある国は、その国に相対的に豊富に存在する生産要素を多く使う（集約的に用いる）財に比較優位を持ち（輸出し）、そうでない財に比較劣位を持つ（輸入する）」というものである。日本が農業に比較優位を持つことができないと考えられてきたのは、農業が土地という生産要素を多く使用する産業であるにもかかわらず、労働や資本といった生産要素に比べて日本に土地の量が相対的に少ないた

めである。これが、土地に恵まれたアメリカが農産物輸出国となり、わが国が輸入国となることの経済学的な説明である。しかし、この理論は、各国とも「同じ技術」を用いるという前提の上に立っている。農業の比較劣位を解消していくためには、土地の制約の少ない土地節約型の技術進歩を推進していけばよい。

それはまず、品種改良等による収量の向上である。1 kg当たりのコストは10a当たりのコストを10a当たりの収量（単収）で割ったものである。したがって、分母の単収が増えればコストは下がる。特に、エサ米や工業用米には食味にこだわらない多収米の開発が必要である。また、肥料や農薬等の改良によって分子の10a当たりのコストを減らすことも考えられる。わが国の規模に応じた適正な農業機械技術の開発も必要となろう。木南論文は、直播栽培、不耕起栽培、非主食米、有機栽培という米農業の経済性を高める技術革新の可能性について分析している。もちろん付加価値向上のためのイノベーションも必要であろう。日本の農産物の品質の高さや安全性には定評があるがそれをどのようにして維持していくのか、技術面のみならず制度面での検討も必要である。

このような方向での技術開発が日本農業の存続に必要なのである。しかし、減反の強化をおそれ、米の単収向上をタブー視してきたために、米産業としては後発のカリフォルニア米の単収がわが国の単収を3割も上回るという状況になっている。減反は米価維持のためだった。しかし、グローバル化も、人口減少時代も、農産物価格を下げ輸出を振興するという方向への農政の大転換を求めているのである。適切な「技術政策」が適切な「経済政策」と結合すれば、日本農業にもまだ希望がある。

## 6.2 積極的な農産物貿易交渉

これまで農政はひたすら国内の市場を守るという防御的な貿易交渉に終始してきた。しかし、輸出を目指すとなるとポジションは変化する。輸出が行えるということは、相手国の国内価格から関税や輸送コスト等を差し引いた額よりも国内価格が低いことが必要条件となる。したがって、相手国に対して積極的に関税引下げを求めていくことになる。もちろん自国の関税引下げも譲歩する必要があるだろう。

さらに、関税引下げだけではなく、非関税障壁についても撤廃を要求していくべきである。その代表的なものは、SPS措置（Sanitary and Phytosanitary Measures：動植物や食品の衛生植物検疫措置）である。累次の国際交渉により関税が引き下げられるなど伝統的な貿易手段が使いにくくなっている中で、これに代わるものとしてSPS措置が国内産業（農林水産業・食品業界）の保護のために使われるようになってきているからである。「偽装された貿易制限」である。例えば、中国からはおびただしい量の食品・農産物が輸入されているが、わが国から中国に輸出できる未加工の農産物は、米、リンゴ、ナシ、茶に限られており、他の野菜、果物、肉類等は輸出が禁止されている。米についても2007年4月に輸出解禁となったばかりであり、自由に輸出が認められているとはいいがたい。

もちろん、国家は自国民の生命・身体や健康を守る主権的権利を有する。食品・動植物の輸入を通じた病気や病虫害の侵入を防ぐために導入されるSPS措置は、国民の生命・身体

の安全や健康についての正当な保護の手段である。しかし、真に国民の生命・身体の安全や健康の保護を目的としたSPS措置であっても、貿易に対して何らかの効果を与えることは疑いのないところである。

国民の生命・身体の安全や健康の保護という要請と貿易自由化の推進という要請のバランスを図ろうという試みが、1986年から開始されたウルグアイ・ラウンド交渉の一環として行われた。その結果、1994年に合意されたWTO・SPS協定は、この問題の解決を「科学」に求めた。科学的根拠に基づかないSPS措置は認めないこととしたのである。ある生命・健康へのリスクが存在すること、そして当該措置によってそのリスクが軽減されることについて科学的根拠が示されないのであれば、その措置は国内産業を保護するためではないかという疑いが高いと判断するのである。他方で、国内産業を保護する意図がない措置であっても科学的根拠に基づかないものは、SPS協定に違反することになった。輸入品を不利に扱わなければ国内規制の内容については問わないという、GATT時代のネガティブ・インテグレーション（消極的統合）から、WTO下で国内規制の内容自体を規律づけるというポジティブ・インテグレーション（積極的統合）へと国際的規律の統合が深化しているのである。これまでSPS協定に関する紛争処理案件で、わが国は常に被提訴国となってきた。今後は諸外国の偽装された貿易制限措置となっているSPS措置の撤廃を目指して、SPS協定に関する紛争処理手続きを積極的に活用していく必要があるだろう。

### 6.3 市場開拓

輸出の促進は交渉だけではない。現在、農林水産省、都道府県や農業団体が輸出促進に力を入れている。しかし、わが国から輸出されている農産物・農産加工品のうち、ほとんどがアメリカやオーストラリア等から輸入した小麦の加工品（例えば、即席めん）等であり、リンゴ、ナシ、長いも、緑茶、米などわが国原産といえる農産物等は、せいぜい200億～300億円程度にすぎない。国内生産額が8兆5,000億円、輸入額が5兆5,000億円を超えていることを考えると、微々たる数字である。世界各地での展示・商談会も実施されているが、一過性のものも多く、どこまで効果が上がっているのか不明である。

これまで農業、特に米農業では作ったものは売れるという大きな前提があった。食糧制度の時代には政府が必ず買ってくれた。現在でも、米が作られすぎて価格が低迷すると、政府が「備蓄米」と称して購入してくれるし、それが困難な場合には農協の調整保管に対して政府は補助してくれる。しかし、今後は売れるものを作るという発想が重要になろう。国内市場のみならず海外市場においても、市場調査を行い、マーケティングを行っていく必要がある。そのためには農業以外の技術やノウハウが必要となるのであり、そのための人材の育成・活用に努めるべきである。

また、日本の規格（スタンダード）を国際化し、その中で日本産の農産物を販売していくというより大きな戦略を検討してはどうだろうか。大泉論文は、炊飯（GOHAN）の国際スタンダード化を提言している。炊飯器が国際的に普及していけば、同時に日本米の需要の拡大も見込まれる。

また、EUが高付加価値農産物の輸出のために主張している地理的表示（Geographical Indication）の強化についても検討すべきである。地理的表示はWTO・TRIPS（Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights）協定で認められている。「地理的表示」とは「ある商品に関し、その確立した品質、社会的評価その他の特性が当該商品の地理的原産地に主として帰せられる場合において、当該商品が加盟国の領域またはその領域内の地域もしくは地方を原産地とするものであることを特定する表示」のことをいう（WTO・TRIPS協定第22条1）。その例としては、ワインのボルドー、シャンペーン、ポルト、ハムのパルマ、チーズのカマンベール、ゴータ、わが国でも松坂牛、神戸牛がある。

加盟国は、当該商品の地理的原産地について公衆を誤認させるような方法で、真正の原産地以外を原産地と表示・示唆する手段の使用を防止する（第22条2）とともに、地理的表示を含む商標の登録について、その地域を原産地としない商品については、公衆を誤認させるような場合には、加盟国はこれを拒絶しまたは無効としなければならない（第22条3）。

ぶどう酒、蒸留酒については、追加的な保護を規定している。すなわち、①真正の原産地が表示される場合、②地理的表示が翻訳された上で使用される場合、③シャンペーン風とかボルドー・タイプ等の表示を行う場合においても、地理的表示に示されている場所を原産地としないぶどう酒、蒸留酒には、地理的表示を認めない（第23条1）。「日本産」と書いても、シャンペーンやボルドーという名称を使用させないということである。地理的表示を含む商標の登録について、その地域を原産地としないぶどう酒、蒸留酒については、真正の原産地について公衆を誤認させない場合でも、加盟国はこれを拒絶しまたは無効としなければならない（第23条2）。中国にコシヒカリを輸出しようとした際、コシヒカリが既に中国で商標登録されてしまっていたために、日本産がコシヒカリと表示できなかったという問題が判明した。「新潟コシヒカリ」を地理的表示として認めさせるなど、わが国産の農産物が正当に評価されるような工夫が必要だろう。

## 第7節 農林水産省の改革

農政改革は、それを実施する省庁の改革なしには完結しない。

### 7.1 人の改革

農林水産省は、かつて柳田國男、石黒忠篤、和田博雄、小倉武一といった経済学者としても優れた官界をリードする優秀な人材を輩出した。柳田國男は後に日本民族学の父となつたし、石黒忠篤は農業経済学会の第二代会長となり、日本農業研究所を創設した。農林大臣、経済安定本部長官として農地改革や傾斜生産方式を推進した和田博雄は、「私は行政と学問というものは別々であってはいかぬ、いつもこう思っておる一人なんで、（中略）日本の役所からも農業関係についてはその道の人から相当尊敬される学者一行政官であると同時に立派な学者が出るような世の中にならぬと、なかなかよくならぬ」という認識から、東畑精一東大教授（当時）を所長に迎え、1936年に農業総合研究所（現農林水産政策研究所）を創設した。経済産業

研究所の前身の研究所に先立つこと40年前のできごとである。小倉武一は、農業総合研究所に若手職員のための経済研修制度を作るとともに、食料・農業政策研究センターを創設し、内外の農業・農政関係の研究書を広く紹介した。

しかし、農協や自民党との政治的な付き合いが重要になるにつれて、経済学を真剣に勉強して政策に反映しようとする人材はほとんどいなくなった。経済学を勉強しても評価されないし、評価できる幹部もいなくなったからである。いつしか経済学の立場から農業政策を分析する農業総合研究所の研究者は行政官からは厄介な存在となったし、小倉の作った経済研修制度は、目先の業務に追われる課長たちが部下を数ヶ月間の研修に派遣することを嫌がったりしたため、10年ほど前に廃止された<sup>21</sup>。

事故米による不正流通の問題が発覚したが、この問題の本質は、高関税の代償としてミニマム・アクセスを導入したということにもあるが、国内的には、減反政策により主食用の価格を意図的に高く維持しているために、同じ品質の米に多くの価格がつけられているという「一物多価」の状況が発生していることによるものである。つまり、政策によって米市場が歪められている結果、これに乗じた不正が発生するのである。したがって、不正をなくすためには、市場の歪みを生じている政策を是正すべきなのに、食糧管理制度が廃止され、米の流通規制がなくなったからだという結論に飛びついてしまう。経済政策の基本はその問題を生じさせている源にダイレクトに対処すべきであるということが理解されない。

知性や理論の要らない省庁ならば、わざわざ公務員試験に合格した人材を採用する必要はない。課長以上のポストに昇格しようとする際には、簡単な経済学の試験に合格することを条件にするなど、経済的な分析を政策立案に反映させる必要がある。

## 7.2 予算の改革

アメリカやEUの予算に比べ、わが国の農林水産省の予算は複雑怪奇である。各局各課の担当者が自らの業績を上げたいために、毎年新規の予算を要求し、これをアピールしようとする。この結果、予算は細切れのようなものとなり、隣の課がどのような予算を持っているのかさえわからなくなる。しかも、重要な政策であればあるほど、農協、与党議員、財政当局の様々な

---

<sup>21</sup> 最も農政を誤らせているのは、「米価を下げても消費は増えない」という通説である。この一方で、「減反をやめると生産量が増えて米価は暴落する」と主張する。前者は「米価の低下、消費量一定」というものであり、後者は「米価の低下、生産量＝消費量の増加」というものである。これは需要曲線が前者は垂直であるという主張であり、後者は右下がりであるという主張である。このように矛盾した主張が行われてきた。図表3で15年度に米価は高騰している、これは不作によって供給が減少したからである。つまり供給が減ると米価は上がる、需要曲線は右下がりなのである。10年前まで農水省が公表してきた「食料需給表」には、各農産物の需要の弾力性が載せられていた。通常価格が上昇すると消費量が減るので弾力性はマイナスの値をとるのだが、この中で米だけがプラスの弾力性を取っていた。価格が上がると消費が増えるという内容である。これは需要曲線を推定しようとしていたのだが、実は供給曲線を推定していたという“identification problem”である。しかし、誰もこのおかしさに気がつかなかった。また、2008年の米消費の増加は、小麦価格の上昇により米の相対価格が有利になったからだが、農林水産省の内部ではフリカケが売れたから米が売れたという話をもっともらしく流れていた。このようなことを熟知り顔にいう人物が業界の実態を知る人物だとして評価される。しかし、それが正しいのであれば、スーパーの棚をフリカケ用に確保すれば米の消費拡大が進むことになるのだが、だれもそのような予算要求を財務省にしようとはしない。

意見や立場と調整してそれを取入れるために、一つひとつの政策の仕組みが複雑となり、何を狙いとした政策か不明瞭になる。例えば「バラマキ」と「選択と集中」が併存してしまう。このため、相当な人員を擁する都道府県の農政担当部ですら、農林水産省の細切れ予算や複雑な制度を理解するのは困難である。ましてや2～3人で農政を担当せざるを得ない市町村の担当者にとっては理解不能であろう。担い手の育成、農地の流動化という課題についても、霞ヶ関の担当者が細かな方向に誘導しようとして細切れの政策予算を多数作ってしまう。「骨太の政策」と言いながら、実際の政策は小骨ばかりとなる。これらの細切れ予算は全てスクラップして、「直接支払い」の財源とすべきである。中山間地域等直接支払制度のように、直接支払いの長所は使途が限定されないということである。受け取った直接支払いをどのように使用するかは、霞ヶ関の役人が判断するのではなく、農政の現場に任せればよい。柏論文が指摘しているように、すでに中山間地域等直接支払いは現場の判断により担い手の育成に使われるようになってきている。直接支払いへの移行は、農業政策をわかりやすく簡潔なものにするとともに、これまで減反政策について農家に対する説得事務、現地での実施の確認事務という後ろ向きの行政に追われてきた現場の農政担当者の創意工夫を引き出すことが可能になる。

## おわりに

戦前、米価を維持しようとした農林省の減反政策案に反対したのは、食料自給を唱える陸軍省だった。真の食料自給は減反と相容れない。減反政策は誰のためにあるのだろうか。国家のためなのか。食料安全保障に不可欠な農地を潰してきた政策が国家のためにあるはずはない。消費者のためなのか。高い価格を強いる政策が消費者のためにあるはずはない。主業農家のためなのか。コスト引下げを抑制し収益の向上を阻んできた政策が、主業農家のためにあるはずはない。価格が下がっても直接支払いを行えば主業農家の所得は維持できるし、規模が拡大すれば収益はさらに向上する。また、兼業農家も主業農家の収益が向上すれば受け取る地代も上昇する。結局利益を受けるのは、高い価格により高い販売手数料を確保できる「農協」しか考えられなくなる。このような見方が正しいとすれば、「農協組織」のための減反政策に、高い米価という消費者負担に加え、国民・納税者の負担により毎年2,000億円の租税を投入することが妥当なのだろうか。

柳田國男は百年以上も前に次のように主張している。「国益国是が国民を離れて存するものにあらざることとは勿論なれども、一部一階級の利害は国の利害とは全く抛を異にするものなり。……（一部の利益団体はもとより）仮令一時代の国民が全数を挙りて希望する事柄なりとも、必ずしも之を以て直に国の政策と為すべからず。国家が其の存立によりて代表し、且つ利益を防衛すべき人民は、現時に生存するもののみには非ず、後世万々年の間に出生すべき国民も、亦之と共に集合して国家を構成するものなればなり。」

また、柳田國男の思想を農政に実現しようとした戦前の偉大な農本主義者、石黒忠篤は農林大臣として農民に次のように述べている。「農は国の本なりということは、決して農業の利益のみを主張する思想ではない。所謂農本主義と世間からいわれて居る吾々の理想は、そういう利己的の考えではない。国の本なるが故に農業を貴しとするのである。国の本たらざる農業は

一顧の価値もないのである。私は世間から農本主義者と呼ばれて居るが故に、この機会において諸君に、真に国の本たる農民になって戴きたい、こういうことを強請するのである。」国民と消費者のために有益であってこそ“国の本”たる農業・農政といえるのである。

戦前の農政が目標とした小作人の解放は農地改革で実現した。今度は農業改革によって、もう一つの課題である零細農業構造の改善を目指し、強い農業を実現するのである。それが真の食料安全保障を確立する道である。これ以外に道はない。

柳田國男は『中農養成策』において次のように主張する。「まことに斯邦の前程につきて、衷情憂苦の禁ずるあたわざるものあればなり。全篇数万語散漫にしてなお意を尽くすことを得ず。しかれども言わんと欲するところ要するに左のごときのみ。……農をもって安全にしてかつ快活なる一職業となすことは、目下の急務にしてさらに帝国の基礎を強固にするの道なり。『日本は農国なり』という語をして農業の繁栄する国という意味ならしめよ。困窮する過小農の充満する国といふ意味ならしむるなかれ。ただかくのごときのみ」

「農業基本法」の生みの親である小倉武一の言葉で締めくくりたい。「戦前から日本の農業、農政は農村の困窮か、さもなければ食糧不足に苦悩してきた。その最もラジカルな打開策が戦後の農地改革であった。農地改革に関与した一人として現在を見つめれば、農村生活、食生活の改善には今昔の感がある。だが、この経済的繁栄はどこか虚弱である。日本の農村は豊かさの代償として『農業の強さ』を失った。もう保護と助成のぬくもりは当てにならない。輸入反対を唱えるだけでなく、自由化に耐えうる『強い農業』を目指し、本気で自活、再生への道を考える時期である。」（小倉 [1992] p.11参照）

## 【参考文献】

- 岩本由輝 (1976) 『柳田國男の農政学』 御茶の水書房.
- 荏開津典生・生源寺真一 (1995) 『こころ豊かなれ日本農業新論』 家の光協会.
- 大泉一貫 (2001) 『ニッポンのコメ』 朝日選書.
- 大和田啓気 (1981) 『秘史 日本の農地改革』 日本経済新聞社.
- 小倉武一 (1981) 『基本法農政を超えて』 小倉武一著作集第6巻, 農山漁村文化協会.
- 小倉武一 (1982) 『構造問題の諸相』 小倉武一著作集第7巻, 農山漁村文化協会.
- 小倉武一 (1987a) 『誰がための食料生産か』 家の光協会.
- 小倉武一 (1987b) 『日本農業は生き残れるか』 農山漁村文化協会.
- 小倉武一 (1992) 『私の履歴書』 日本経済新聞社.
- 小倉武一 (1995) 『ある門外漢の新農政試論』 食料・農業政策研究センター.
- 紙谷 貢 (2002) 『日本における農政改革の10年』 農林統計協会.
- 岸 康彦 (1996) 『食と農の戦後史』 日本経済新聞社.
- 楠本雅弘 (1995) 『井浦亮一の米づくり道場』 日刊工業新聞社.
- 近藤 巧 (1998) 『基本法農政下の日本米作 — その計量経済学的研究』 北海道大学図書刊行会.
- 後藤康夫 (2002) 「時代の変化と政策形成」 『農業研究』 第15号, 日本農業研究所.
- 後藤康夫 (2003) 「農村景観への視線」 『農業研究』 第16号, 日本農業研究所.
- 佐伯尚美 (1989) 『農業経済学講義』 東京大学出版会.

- 佐伯尚美 (1993) 『農協改革』家の光協会.
- 生源寺真一 (2008) 『農業再建』岩波書店.
- 庄司俊作 (2003) 『近現代日本の農村』吉川弘文館.
- 島本富夫 (2003) 『日本の農地 — 所有と制度の略史』全国農業会議所.
- 暉峻衆三編 (2003) 『日本の農業150年』有斐閣.
- 東畑四郎・松浦龍雄 (1980) 『昭和農政談』家の光協会.
- 中江淳一 (1976) 『日本の農業』100号, 農政調査委員会.
- 中村広次 (2002) 『検証・戦後日本の農地政策』全国農業会議所.
- 西村清彦 (1995) 『日本の地価の決まり方』ちくま新書.
- 日本農業研究所編著 (1969) 『石黒忠篤伝』岩波書店.
- 日本農業研究所編纂 (1979, 1980, 1981) 『農林水産省百年史』.
- 日本農業年報第22集 (1973) 『農協25年 — 総括と展望 —』お茶の水書房.
- 日本農業年報第36集 (1989) 『農協40年 — 期待と現実 —』お茶の水書房.
- 農業総合研究所 (1956) 『総研十年』.
- 農林水産省 (1996) 『農業基本法に関する研究会報告』.
- マーエ・マーニエ (2003) 『現代農業政策論』食料・農業政策研究センター.
- 柳田國男 (1902) 『農政学』定本柳田國男集第28巻 (1970) 筑摩書房所収.
- 柳田國男 (1904) 『中農養成策』柳田國男全集第29巻, ちくま文庫所収.
- 柳田國男 (1910) 『時代と農政』定本柳田國男集第16巻 (1969) 筑摩書房所収.
- 山下一仁 (2000) 『WTOと農政改革』食料・農業政策研究センター.
- 山下一仁 (2001) 『制度の設計者が語るわかりやすい中山間地域等直接支払い制度の解説』大成出版社.
- 山下一仁 (2003) 「農業、直接支払いで競争力」日本経済新聞「経済教室」2003年12月22日号.
- 山下一仁 (2004a) 『国民と消費者重視の農政改革』(RIETI 経済政策分析シリーズ9) 東洋経済新報社.
- 山下一仁 (2004b) 「直接支払いで農業改革」日本経済新聞「経済教室」2004年8月26日.
- 山下一仁 (2004c) 「農地消滅 — 救世主は米価引下げと直接支払い」エコノミスト2004年9月21日号.
- 山下一仁 (2005) 「農協の解体的改革を」日本経済新聞「経済教室」2005年6月7日.
- 山下一仁 (2008) 『食の安全と貿易』日本評論社.
- 山下一仁 (2009a) 『農協の大罪』宝島社新書.
- 山下一仁 (2009b) 『フードセキュリティ』日本評論社.
- 吉田俊幸 (2003) 『米政策の転換と農協・生産者』農山漁村文化協会.
- OECD (2002a) *The Incidence and Efficiency of Farm Support*.
- OECD (2002b) *Agricultural Policies in OECD Countries : A Positive Reform Agenda*.



研究プロジェクト  
「真の食料安全保障を確立するための農政改革」

タスクフォース委員一覧

(敬称略、委員は五十音順)

研究主幹	山下 一仁	21世紀政策研究所 研究主幹 独立行政法人経済産業研究所 上席研究員
委員	荒幡 克己	岐阜大学応用生物科学部 教授
	大泉 一貫	宮城大学 副学長／同事業構想学部 教授
	大橋 弘	東京大学大学院経済学研究科 准教授
	柏 雅之	早稲田大学人間科学学術院 教授
	川村 保	宮城大学食産業学部フードビジネス学科 教授
	木南 章	東京大学大学院農学生命科学研究科 教授
	小松 泰信	岡山大学大学院環境学研究科 教授
	齋藤 経史	文部科学省科学技術政策研究所 研究員
	武智 一貴	法政大学経済学部 准教授 (2008年7月～)
	椋 寛	学習院大学経済学部 准教授 (2008年6月～7月)

以 上

「真の食料安全保障を確立するための農政改革」  
タスクフォース会合等開催実績

- 第1回 2008年6月30日（月）18：00～20：00 経団連会館11階 1102号室  
報告者：山下一仁（研究主幹）「グローバル化と人口減少時代の農政改革」
- 第2回 2008年7月23日（水）10：00～12：00 経団連会館11階 1102号室  
報告者：山下一仁（研究主幹）「農政の課題と改革方向」
- 第3回 2008年9月1日（月）10：00～12：00 経団連会館11階 1105号室  
報告者：山下一仁（研究主幹）「農政の課題と改革方向」（前回の続き）
- 第4回 2008年10月2日（木）15：00～17：00 経団連会館11階 1101号室  
報告者：高木 賢（元食糧庁長官、弁護士）「農地制度に関する諸論点について」
- 第5回 2008年11月13日（木）10：30～12：30 経団連会館11階 1102号室  
報告者：大泉一貫（委員）「コメ産業の発展可能性と必要な政策」
- 第6回 2008年12月18日（木）17：00～19：00 経団連会館11階 1103号室  
報告者：大橋 弘／齋藤経史（委員）「農地の転用期待と農業経営の大規模化」
- 第7回 2009年1月30日（金）15：00～17：00 経団連会館11階 1104号室  
報告者：荒幡克己（委員）「米生産調整の経済分析と政策転換のための論点整理」  
報告者：木南 章（委員）「水田農業経営の効率と持続可能性等」
- 第8回 2009年2月20日（金）14：00～16：00 経団連会館11階 1103号室  
報告者：武智一貴（委員）「農産物の安全性と検査：輸入農産物と検疫の関係」  
報告者：柏 雅之（委員）「農村地域政策の論理と方向」
- 第9回 2009年3月26日（木）10：00～12：00 経団連会館9階 903号室  
報告者：川村 保（委員）「総合農協の必要性」  
報告者：小松泰信（委員）「JAグループの多面性と改革課題」
- 第10回 2009年4月17日（木）14：00～16：00 経団連会館11階 1101号室  
報告者：山下一仁（研究主幹）「農政の課題と改革方向」（総論とりまとめ）

シンポジウム 2009年5月25日（月）14：00～16：00 経団連会館 国際会議場

『農業ビッグバンの実現 — 真の安全保障の確立を目指して』

基調報告： 山下一仁 21世紀政策研究所 研究主幹

パネルディスカッション

パネリスト： 大泉一貫 宮城大学 副学長／事業構想学部 教授

鈴木宣弘 東京大学大学院農学生命科学研究科 教授

モデレータ： 山下一仁 21世紀政策研究所 研究主幹

以 上

# 各 論



# 第1章 水田農業経営の課題 — 持続可能性の視点から

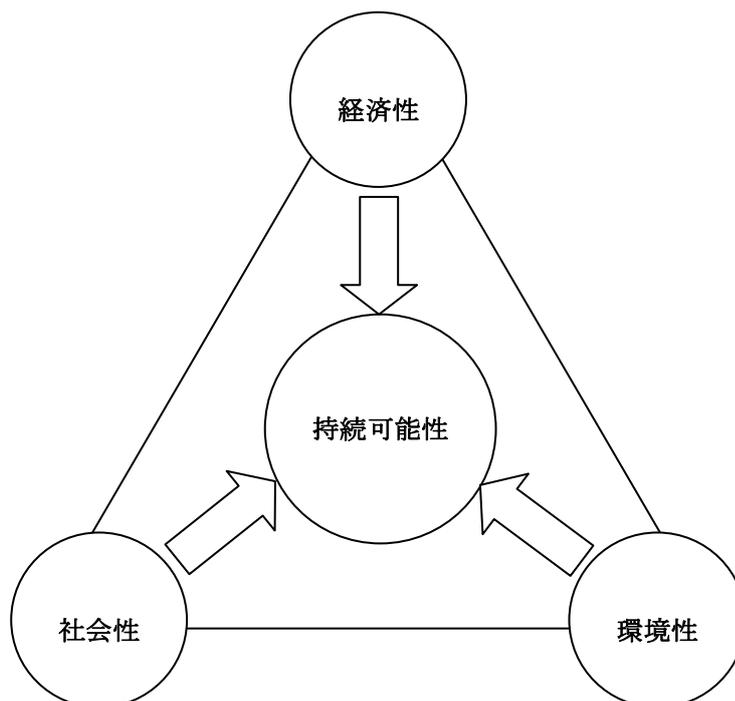
東京大学大学院農学生命科学研究科 教授 木南 章

## 序 節

わが国の水田農業は、農業従事者の減少および高齢化、耕作放棄地の増加等の多くの問題に直面しているが、同時に、他の農業部門と比較して構造改革が遅れ、経営規模拡大が重要な課題である。水稲作を例にすると、農業産出額に占める主業農家の割合は4割で、農家戸数に占める主業農家の割合は1割にも満たず、生産の集中が低い点が指摘されている。このような構造的な問題の解決を考える際には、食料や農地に関する政策・制度の枠組みのあり方について検討することが重要であることは言うまでもないが、どのような水田農業経営が経営環境に適応しながら、持続可能性を確保し、食料を供給することができるのか、という問題を検討することも重要であろう。

水田農業が稲作農業を意味し、農村に兼業機会が乏しく、水田農業経営が直面する米の需要曲線が水平であった時代には、水田農業経営の持続可能性は米の生産量と生産費によって代表される経済性によって決定されていた。やがて、水田農業経営が直面する米の需要曲線が右下がりになり、さらに米販売の自由度が高まるに連れて、マーケティングによる販売価格向上としての経済性が持続可能性の構成要素として重要性を高めた。また、規模拡大による経済性の追求が困難な下では、事業の多角化による所得向上としての経済性も、持続可能性の構成要素に加わった。そして、技術の側面では、中型機械化体系と高付加価値化の技術が進められた。

図表1：持続可能性の構成要素



要するに、我々はこれまで水田農業の持続可能性に対して、経済性の構成要素である「規模」「技術」「事業構造」を軸に議論してきたことを意味する。それに対して、本章では図表1に示したように、持続可能性を「経済性」「環境性」「社会性」の3つの側面から構成されるものと考え、水田農業経営の課題について検討する<sup>22</sup>。

## 第1節 水田農業経営における経済性

図表2は、水稻作付面積規模別の米の60kg当たり生産費（全算入生産費）を示したものである。作付規模の拡大とともに生産費は0.5ha未満層の23,927円から15ha以上層で10,941円へと減少し、規模拡大によるコスト低減効果を確認することができる。15ha前後で生産費の低減は鈍化するが、近年、生産費の規模間格差は拡大している。

図表2：米の生産費（全算入生産費）

作付規模	60kg当たり生産費（円）				15ha以上の生産費に対する比			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
-0.5ha	24,137	23,200	24,028	23,927	2.00	2.05	2.19	2.19
0.5-1ha	20,376	20,819	20,449	20,361	1.69	1.84	1.87	1.86
1-2ha	17,307	17,361	18,001	17,412	1.43	1.54	1.64	1.59
2-3ha	15,053	14,348	15,194	14,747	1.25	1.27	1.39	1.35
3-5ha	14,029	13,911	13,622	13,670	1.16	1.23	1.24	1.25
5-10ha	12,803	11,808	11,896	11,683	1.06	1.05	1.09	1.07
10-15ha	12,285	11,222	11,510	11,378	1.02	0.99	1.05	1.04
15ha+	12,090	11,295	10,964	10,941	1.00	1.00	1.00	1.00

注) 『農業経営統計調査 米生産費』各年産版により計算。

図表3は、水田農業経営の「経済性」「収益性」「生産性」との関係である。指標の数値は、経営複合化の効果を反映しているものだが、ここではその内容には立ち入らない。

まず、経営規模と経営指標との関係に関しては、「収益と労働生産性は規模拡大とともに逡増する」「所得と付加価値率や土地生産性は2ha以上層で高い」「資本収益性は10～20haがピークとなる」「資本生産性は5haが分岐点となる」ことが読み取れる。重要なことは、それぞれの経営指標が経営規模の拡大とともに同じように変化するのではないということである。

次に地域と経営指標との関係に関しては、地域間の差が大きく、以下のような地域区分ができる。

規 模： 北海道 > 東北、北陸、九州 > その他地域  
 所得率・付加価値率： 東北、北陸、関東・東山 > その他地域

<sup>22</sup> 都市の農業経営を対象に持続可能性を総合的に分析したものとして、Kiminami and Kiminami (2006) , (2007) がある。

労働当たり収益： 北海道 > 東北、北陸、関東・東山 > その他地域  
 資本当たり収益： 北陸 > 北海道、東北、中国 > その他地域  
 土地当たり収益： 都府県 > 北海道

図表3：水田農業経営の経営指標（規模別・地域別）

	経営耕 地面積 (a)	農業所 得率 (%)	付加価 値率 (%)	専従者一 人当たり 農業所得 (千円)	生産性（付加価値額）			
					自営農業労 働1時間当た り（円）	農業固定資 産千円当た り（円）	経営耕地面 積10a当たり (千円)	
全体	178	20.2	25.8	3,382	573	179	27	
水田 作 付 延 べ 面 積	-0.5ha	72	—	—	—	-194	-66	-13
	0.5-1ha	118	3.5	6.0	900	96	26	5
	1-2ha	201	21.7	25.4	3,775	569	173	26
	2-3ha	313	35.1	40.1	3,608	972	398	50
	3-5ha	465	33.4	40.3	3,838	1,252	396	50
	5-7ha	618	33.6	42.9	4,243	1,522	534	57
	7-10ha	885	31.4	40.0	4,050	1,571	495	47
	10-15ha	1,306	34.1	42.7	4,538	1,972	631	51
	15-20ha	1,957	33.7	43.2	6,356	2,516	638	48
農 業 地 域	20ha-	2,777	31.7	42.6	5,893	2,908	587	53
	北海道	1,033	32.7	39.2	4,677	1,765	580	42
	東北	238	26.4	31.3	3,468	747	285	33
	北陸	187	25.6	32.9	6,489	1,022	274	40
	関東・東山	156	21.8	26.4	3,850	497	152	24
	東海	124	4.0	9.7	840	165	47	8
	近畿	106	3.4	7.0	740	114	30	7
	中国	121	5.9	9.2	886	137	46	8
	四国	112	-	7.4	-100	102	26	8
九州	159	16.5	23.0	1,913	510	161	27	

注）『農業経営統計調査 平成19年 個別経営の営農類型別経営統計（水田作経営）』より作成。

地域性という視点からは、経営の発展方向として、「低コスト型発展」「高付加価値型発展」「併進型」等の方向性が考えられ、少なくとも地域ごとに、経営発展の管理のあり方を検討する必要がある。

図表4は、稲作経営のうち農業生産関連事業があるものの割合である。全体の4分の1が何らかの事業の多角化を行っており、とくに大規模経営における多角化の割合が高いことがわかる。

図表4：稲作経営における事業の多角化（単位：％）

	農業生産 関連事業 あり	事業の種類別							
		農産物 の加工	店や消 費者に 直接販 売	貸農 園・体 験農園 等	観光農 園	農家民 宿	農家レ ストラ ン	農作業 の受託	
全体	23.7	1.0	18.5	0.2	0.2	0.1	0.0	6.6	
販 売 目 的 的 水 稲 作 付 面 積	0.1ha未満	25.1	1.7	22.2	0.2	0.4	0.1	0.0	2.0
	0.1-0.3ha	22.1	1.1	19.7	0.1	0.3	0.1	0.0	2.0
	0.3-0.5ha	20.6	0.7	18.2	0.1	0.2	0.1	0.0	2.4
	0.5-1ha	21.0	0.8	17.3	0.1	0.2	0.1	0.0	4.4
	1-2ha	24.7	1.1	17.0	0.1	0.2	0.1	0.0	9.9
	2-3ha	34.8	1.7	19.5	0.2	0.2	0.1	0.1	20.7
	3-5ha	46.3	2.1	24.5	0.3	0.3	0.1	0.1	32.3
	5-10ha	51.9	2.7	29.6	0.5	0.4	0.1	0.1	37.9
	10-15ha	53.0	3.6	35.9	1.0	0.5	0.1	0.1	35.2
	15ha以上	63.4	5.8	43.8	1.2	0.5	0.2	0.2	44.7

注) 『農林業センサス』2005年より作成。

農業経営の成長過程では、経営面積の拡大が困難な場合、事業の多角化による事業の拡大を図ることが一般的である。すなわち、農業経営の経済性に関しては、事業構造を含めた議論が必要となる。さらに、実際には事業を多角化したものの新規事業の採算が取れないケースも少なくないことから、事業実施に関わるリスク・マネジメントを経営管理の中に位置付ける必要性が高まっている<sup>23</sup>。

以上を総合すると、水田農業経営の規模拡大は直線的な拡大として進むわけではなく、規模と経済性との関係は単純なものではないということである。そして、生産費の経営規模間格差が存在したとしても構造変化が進まない可能性があるために、その実現には経営管理面での取組が必要であるということが示唆される。

## 第2節 水田農業経営におけるイノベーション

次に、水田農業経営におけるイノベーションについて考えてみたい<sup>24</sup>。「イノベーション」とは、新しいものを取り入れる、もしくは既存のものを変えることを意味する言葉であり、狭い意味での技術革新のみを指すものではない。そして、イノベーションは「技術」と「市場」の2つの側面から、①構築的革新（既存の技術体系を破壊するような新しい技術体系に基礎を置き、全

<sup>23</sup> 農業経営における事業の多角化とそれに伴う問題に関しては、木南（2006年）を参照されたい。

<sup>24</sup> 水田農業経営の実態については、木村・木南（2006年）を参照されたい。

く新しい市場を開拓すること)、②革命的革新(新しい技術体系を取り入れながら既存の市場を深耕すること)、③間隙創造(既存の技術体系を強化しながら新しい市場を開拓すること)、④通常的革新(既存の技術体系を強化し、既存の市場を深耕すること)の4つに類型化できる。

さらに、それぞれのイノベーションは、イノベーションの遂行者である経営者の特質とも関係があり、「構築的革新」は企業家型経営者、「革命的革新」は技術志向型経営者、「間隙創造」は市場志向型経営者、「通常的革新」は管理者型経営者が、それぞれ対応する。このように革新的な技術の開発や導入は、経営者の特性や経営管理とも深い関係にあるのである。

従来、技術革新は水田農業の経済性を高めることに大きな貢献を果たしてきたが、ここでは、比較的歴史の短い技術革新の事例として、「直播栽培」「不耕起栽培」「非主食米」「有機栽培」の4つを取り上げる。「直播栽培」と「不耕起栽培」は、稲作作業の労働時間の節減を通じた生産コストの低減等をもたらすものであり、いわゆるプロセス・イノベーションである。一方、「非主食米」と「有機栽培」は、新たな製品の開発・生産を行うものであり、いわゆるプロダクト・イノベーションに該当する。

これらの技術革新の取組は、それぞれ革新的技術が開発され、農業経営への導入が試みられ、漸進的に技術が改善され、現場レベルの生産過程において実際に用いられる技術として確立されてきた。しかしながら、技術革新は経営成果を生んでこそイノベーションとして評価されるとするならば、これらの技術革新はイノベーションとして成立しているという評価には至らないであろう。主な問題点は次の4つである。

第一は、技術の普及率である。稲作作付面積に占める「直播栽培」「不耕起栽培」の面積の割合や、米生産量に占める「有機認証米」および非主食米の代表である「米粉用米」の割合はいずれも1%に満たない。つまり、これらの革新的技術の普及率は低い。さらに、革新的技術の導入が比較的進んでいる地域であっても普及率が伸び悩んでいる場合も多く、また、革新的技術を導入している水田農業経営においても、経営する水田に占める革新的技術を利用する水田の割合は高くはない。イノベーションの普及や外部性の点からみれば、いまだにイノベーションの離陸期にも到達していないということになる。基本技術が確立されてからかなりの年月が経っているものについて、普及のための条件の確立が求められる。

第二は、技術の相互依存関係である。技術の普及には、技術の間の「互換性」と「補完性」が重要な役割を果たす。革新的技術の導入には、土地や水の基盤条件などの技術的条件が求められる。しかし、それぞれの革新的技術の間、または革新的技術と従来技術の間、さらには革新的技術と経営内、ときには地域内の他部門の技術との間の相互関係も重要である。例えば、「不耕起栽培」と「直播栽培」は補完性の高い技術であり、同時に導入されるケースが多い。また、「不耕起栽培」に取り組む経営において、同時に「有機栽培」への取組もみられ、両者の両立を目指していることがわかる。

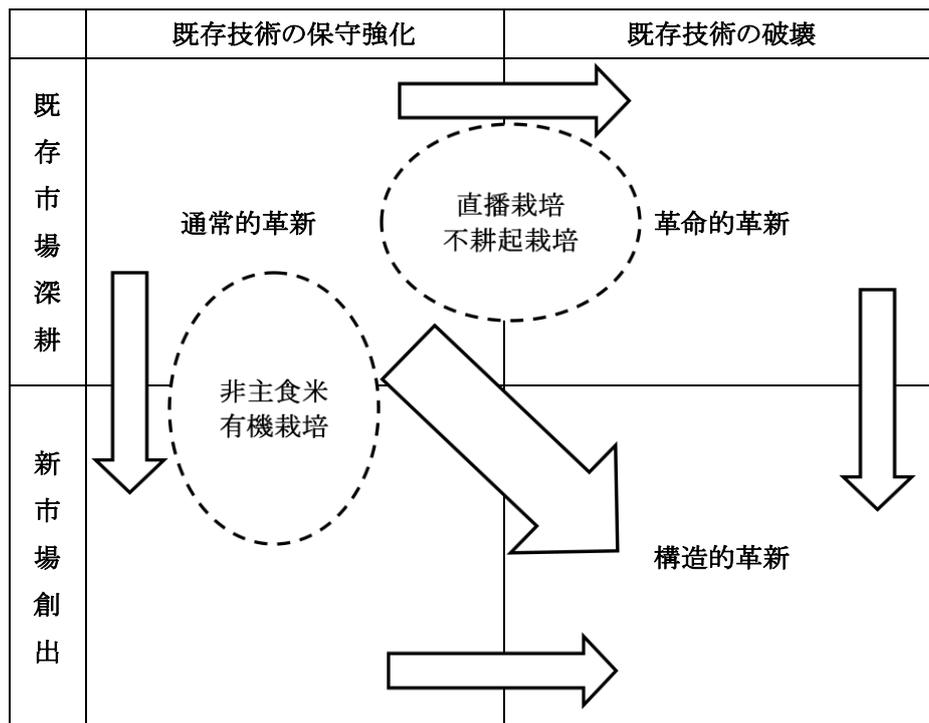
第三は、技術の不確実性である。一般的に、革新的技術の導入が経営にもたらす効果には不確実性が伴う。「非主食米」は、「主食米」と同様の栽培方法が用いることができるため、生産プロセスにおける技術の不確実性は比較的小さいものの、革新的技術導入のリスクは、技術の導入・普及にとって制約条件となる。さらに革新的技術導入のリスクには、技術に起因する不確実性によるリスクだけではなく、政策変更等の不確実性から影響を受ける「制度的リスク」もある。

技術に起因する不確実性によるリスクは、漸進的改善によって低下させることができ、リスクによる被害への対策を立てることも可能である。また、技術以外に起因する不確実性によっても新技術の導入は抑制的にならざるを得ないため、革新的技術の導入には、「環境マネジメント」の視点と「リスク・マネジメント」の視点の両方が必要となる。

第四は、技術の経済性である。革新的技術の取組事例は、経済性の問題を抱えている場合が多い。例えば、非主食米も補助金を抜きにした価格水準を前提にすると、大幅な増収技術が確立されない限り、経済的には成立し難い。非主食米は「プロダクト・イノベーション」と見ることができるともできるが、経済性を考えれば、より低コスト化・多収化を伴う「プロセス・イノベーション」が求められる。

一方、「不耕起栽培」と「直播栽培」は基本的にはプロセス・イノベーションであるが、その普及においては、革新的技術の導入を生産物の価格につなげるためのイノベーションが必要であると考えられる。また、「不耕起栽培」には、生物多様性の保全、水質汚染や大気汚染の抑制効果などがあるが、これらの環境性や社会性が経済的に評価されなければ成立が困難な場合もある。

図表5：水田農業経営におけるイノベーションの類型



注) 米倉誠一郎「イノベーションの歴史」、一橋大学イノベーション研究センター『イノベーション・マネジメント入門』日本経済新聞社、2001年、を参考にして作成。

図表5は、イノベーションの類型をもとにその発展パターンを描き、水田農業経営における4つの革新的技術革新を位置づけたものである。「非主食米」と「有機栽培」は通常的革新から間隙創造に向かう途上に位置し、「直播栽培」と「不耕起栽培」は通常的革新から革命的革新に向かう途上に位置し、最終的には構造的革新へと向かうイノベーションの発展が求められる。

### 第3節 水田農業経営における環境性と社会性

水田農業は、本来、物質循環を基本とし、環境との調和によって生産活動の持続性を保ってきた。加えて、国土保全・環境保全に関わる多面的機能・公益的機能を有しており、これらの機能は適切な生産活動を通じて維持されている。このように、従来から水田農業経営の環境性に関する問題は論じられてはいたが、その論点は農法の問題に焦点が当てられていた。そして、農業の持つ物質循環機能を生かし、生産性との調和などに留意しつつ、環境負荷の軽減に配慮した持続的な農業である「環境保全型農業」への要請は高まっている。

図表6は、水稻部門がある農家の環境保全型農業への取組状況である。化学肥料の低減、農薬の低減、堆肥による土作りといった環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合は3～4割程度にすぎない。その背景の一つには環境保全型農業への取組が必ずしも経営成果に反映されないということがあり、いかにして経営成果に反映させるかが課題となっている。また、いずれの取組割合も、水稻作付面積が大きい経営において高いことに注目すべきであろう。ただし、ここでの環境保全型農業が意味する環境保全においては、圃場や生産物の質に重点が置かれている。

図表6：環境保全型農業に取り組んでいる農家の割合（水稻部門）（単位：％）

		化学肥料 の低減	農薬の低減	堆肥による 土作り
全 体		29.7	38.0	28.5
販 売 目 的 水 稻 作 付 面 積	0.1ha未満	31.0	40.4	33.2
	0.1-0.3ha	27.5	36.4	28.6
	0.3-0.5ha	26.1	34.5	25.5
	0.5-1ha	28.6	36.8	27.3
	1-2ha	32.4	40.2	30.0
	2-3ha	37.4	44.9	34.4
	3-5ha	42.8	49.9	38.9
	5-10ha	47.6	56.1	40.0
	10-15ha	52.5	62.3	38.8
	15ha以上	55.5	63.9	38.9

注) 『農林業センサス』2005年により作成。

持続可能性を構成する「環境性」は、農業経営の活動が地域の環境、さらには地球環境との関係についても問われるものである。水田農業経営においても、冬期湛水や生物生息に配慮した土地改良事業による生物多様性保全、地下水資源の保全、棚田オーナー制度など、広義の環境性に配慮した取組が各地で見られるようになってきている。これらは従来の水田農業経営にはない新たな方向性を示すものであり、水田農業経営の持続可能性に関する論点を提示している。

環境性をめぐる課題は、水田農業経営が循環型社会の実現に向けていかなる貢献ができるのかという問題である。したがって、水田農業は多面的機能を有しているにしても、それをいかに発揮していくのかということを経営管理の課題としてとらえることが重要であろう。そうであるならば、農業経営者が環境問題に対してどのような意識を持っているのかを確認しておく必要がある。農林水産省の「循環型社会に向けた農林水産業の役割に関する意識・意向について」（2002年）のモニター調査の結果から、農業経営者の環境問題に対する意識や取組状況がわかる<sup>25</sup>。

図表7は、農業者と消費者の日常心がけている環境問題への取組についてまとめたものである。居住環境やライフ・スタイルの違いを反映しているところもあると思われるが、農業者の日常的な環境問題への取組状況は消費者と異なる点がある。農業者は、農業生産に関わる自然環境の保全活動に取り組む割合は高い。しかしながら、日常的なごみの減量、省エネルギー、リサイクルなどに取り組む割合は低いことがわかる。

図表7：日常心がけている環境問題への取組（複数回答）（単位：％）

	農業者		消費者
		うち稲作	
ごみの分別収集への協力	87.6	89.2	95.3
山や川、海でのごみ拾いや地域周辺の草刈り、水路掃除	61.0	70.2	27.3
食べ残しを減らす・生ごみの堆肥化などによるごみの減量化	59.3	65.1	46.0
牛乳パック・ペットボトルなどの回収ボックスへの持ち込み	48.9	52.3	73.5
省エネルギー（節電、省エネ機器、公共交通機関利用など）	26.2	27.8	54.0
環境に配慮した洗剤の使用	25.7	31.6	39.5
リサイクル商品などの環境にやさしい商品の購入	24.9	29.0	45.0
簡易包装・買い物袋持参などによるごみの減量化	23.0	21.7	54.1
環境問題の学習（講演会に参加、読書など）	11.9	15.0	20.9
その他	1.9	1.6	3.1

注) 農林水産省「循環型社会に向けた農林水産業の役割に関する意識・意向について」2002年より作成。

また、図表8に示したように、農業者の環境問題に関する関心は、「身近な自然の保全・整備」を除くと、全般的に消費者よりも低いことがわかる。特に「多様な野生動植物の保護」に関しては、消費者に比して関心が低く、大きな差がみられる。

このような差異は、農業経営の環境性の問題に対して2つの点で重要な意味を持つ。

第一は、農業経営者の環境性に対する意識が相対的に低いということである。すなわち、農業経営の持続可能性を構成する要素として、環境性への意識を高める必要がある。

<sup>25</sup> 本調査は、地域のリーダー的な役割を果たしている「農業者モニター」および「消費情報提供協力者」に対して、環境への配慮や環境へ配慮するために必要な取組についての意識・意向を把握することを目的として、2001年12月～2002年1月に農林水産省が実施したものである。本章では、前者を「農業者」、後者を「消費者」と呼んでいる。

図表8：関心を持っている環境問題の事項（複数回答）（単位：％）

	農業者		消費者
		うち稲作	
廃棄物問題（ごみ問題、資源のリサイクルなど）	86.6	86.2	93.5
地球環境問題（地球温暖化問題、オゾン層の破壊など）	68.6	70.0	85.4
有害化学物質問題（ダイオキシン、環境ホルモンなど）	63.6	67.7	80.3
大気汚染・水質汚濁などの公害問題	62.2	66.9	75.1
エネルギー問題（省エネルギー、新エネルギーなど）	59.4	62.3	66.0
自然環境の保護（森林、国立公園、景観など）	48.7	51.3	65.5
身近な自然の保全・整備（親水公園、里山づくりなど）	39.7	42.6	39.7
多様な野生動植物の保護	24.8	28.6	42.8
その他	3.0	2.8	2.3
特に関心がない	0.4	0.4	0.4

注) 表7に同じ。

第二は、「農業者」と「消費者」との間で環境性に関する認識に差があるということである。環境性を含む内容は幅広いが、このことは、消費者に評価される環境性を高める努力が必要になるということを意味する。生物多様性の確保に対する取組などはその代表例だと考えられる。

一方、今日の農業経営は、社会的な存在として認知され、社会的受容を獲得し、さらには社会的貢献が評価されるという意味で「社会性」を備えることが求められている。この点は企業におけるCSR（企業の社会的責任）と同様であり、経営倫理の確立とステークホルダーとの良好な関係を保つことが重要であり、経営管理の課題の一つとなる。

農業経営の「社会的認知」「社会的責任」、さらには「社会的貢献」に関わる取組は、大きく言って次の2つに大別される。

一つは、農産物の生産・販売という経済活動を通じ、食料の安定供給、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、景観の形成、文化の伝承などの多面的機能を発揮することによる社会貢献である。例えば、農地という限りある資源を有効に活用することも社会性の要素と考えるならば、耕作放棄が少ない経営の社会性は高いと評価することができる。図表9は、水稲作経営における耕作放棄地の状況を示しているが、水稲作付面積の大きい経営ほど耕作放棄地率が低く、その意味では大規模経営のほうが社会性に優れているという評価になる。

もう一つは、経営環境への働きかけを含めた農産物の生産・販売以外の活動による直接的な社会貢献である。地域社会での社会活動への参加のほか、荒廃農地の保全、市民への農業参加機会の提供、教育（食農、生命、地域社会等の分野）、都市農村交流、地域社会の維持などがある。例えば、農業経営の教育活動への取組は、子供への教育効果だけでなく、農業に関する知識・理解の普及、農業後継者の育成、新しいビジネスの創出、既存の経営部門の売り上げ拡大、経営のイメージ向上、新しいやりがいの創出、消費者ニーズの把握、農業の社会的な認知の向上などの

効果をもたらすものと考えられる。すなわち、これらの活動は、農業経営の社会的認知を高めると同時に、直接的な経営上の効果をもたらすものと評価できるであろう。しかしながら、社会性という考え方については、環境性以上にその認識が定着していない。

図表9：水稲作経営における耕作放棄地面積割合（単位：％）

		耕作放棄面積割合	
		耕地	田
全 体		4.3	2.7
販 売 目 的 水 稲 作 付 面 積	0.1ha未満	9.4	7.8
	0.1-0.3ha	9.9	7.2
	0.3-0.5ha	9.4	6.5
	0.5-1ha	6.2	4.1
	1-2ha	3.2	2.1
	2-3ha	1.8	1.2
	3-5ha	1.1	0.7
	5-10ha	0.6	0.3
	10-15ha	0.4	0.2
	15ha以上	0.4	0.2

注) 『農林業センサス』2005年により作成。

ここまで水田農業経営に関して、経済性に環境性と社会性を加えて持続可能性を論じてきたが、その評価にはいくつかの問題点がある。

第一は、「経済性」「環境性」「社会性」のバランスをどのように考えるかということである。

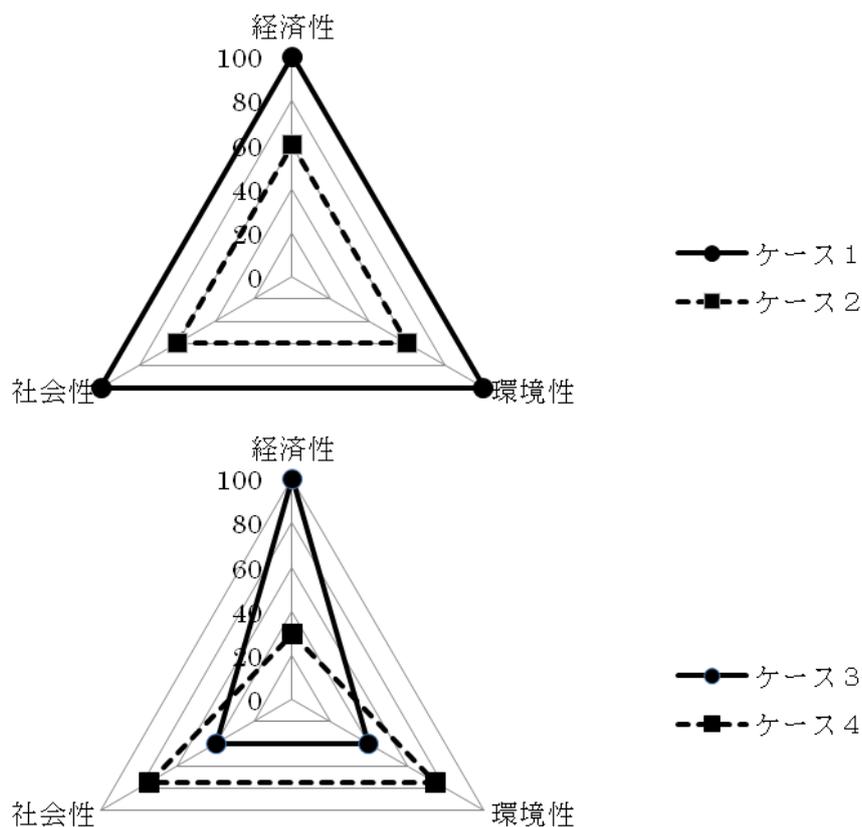
図表10は、いくつかの典型的なケースのイメージを描いたものである。ケース1とケース2とではケース1のほうが優れていることは明白だが、ケース3とケース4とではどちらが優れているのか判断は容易ではない。判断基準は時代や地域によっても異なると考えられるが、少なくとも近年のわが国では、環境性や社会性への評価のウェイトが相対的に高まっているといえよう。

第二は、「環境性」と「社会性」の評価方法である。もちろん経済性に関して評価しきれない部分があるものの、経済性と比較して環境性や社会性を計ることは難しく、方法も確立されていない。また、一部の環境性や社会性は金銭的評価を伴い、経済性に内部化されていることも問題を複雑にしている。もちろん、農地水環境保全向上対策によって、農業経営の環境性に対する評価は大きく進んだといえるが、それぞれの農業経営の環境面での貢献を金銭的に評価するのは困難である。

第三は、「経済性」「環境性」「社会性」の相互関係についてである。経済性、環境性、社会性がそれぞれ経営の内部の問題と外部の問題に広がっていると同時に、三者が相互に影響しあう局面がある。環境保全活動は社会貢献活動でもあるため、「環境性」と「社会性」との間には一

般に補完関係が想定される。それに対して、従来、「経済性」と「環境性」の間には競合関係が想定されていたといえるし、「経済性」と「社会性」との間にも少なくとも補完関係は想定されてこなかったと考えられる。

図表10：経済性・環境性・社会性のバランスのイメージ



#### 第4節 経営管理の重要性

農業経営が自らの経済性、環境性、社会性を高め、持続可能性を高める活動は、経営管理活動の一環であり、また、逆に経営管理の目標は、究極的には経営の持続可能性を高めることと考えることができる。そこで最後に、経営管理がいかに経営の持続可能性に影響するかを検討し、水田農業経営の課題について考えてみたい。

ここでは、森田 興による中山間地域の集落営農組織に関する研究結果を参考とする<sup>26</sup>。森田は、同じ旧村内の2つの集落営農組織（A経営とB経営とする）を比較分析し、経営管理の違いが組織の持続可能性に影響することを明らかにしている。どちらも法人化されており、同様の土地条件と経営規模を有しているが、結果的に、A経営では若年オペレータが確保されているのに対して、B経営ではオペレータの高齢化が進んでいるという大きな違いがもたらされている。

<sup>26</sup> 詳しくは、森田（2008）を参照。

そして、A経営とB経営との間で経営管理の差異が最も表れていたのは、労賃を受給するオペレータと地代と配当を受領する組合員との分配の関係である。端的に言えば、B経営ではより地権者重視の収益分配が行われており、実際には不在地権者や高齢地権者等、管理作業にさえ従事していない地権者へ地代や配当の支払いが行われていた。また、A経営では若年オペレータを月20万円の固定給で周年雇用しているのに対して、B経営でもかつて同様のことを実施したものの、すぐに取りやめたという経緯がある。

一般に中山間地域では、傾斜の存在が集落営農組織における畦畔管理作業労働の比率を増大させ、その結果、当該組織の収益分配に占める管理作業労賃比率の増大と中核的農業者への労賃比率の低下を招き、最終的に中核的農業者の確保と集落営農組織の存続を阻むと考えられている。確かに、傾斜の存在は畦畔管理作業労働の比率を増大させるが、実際には、そのことよりも高額な地代・配当を地権者に支払っていることが、中核的農業者への労賃比率の低下を招いている場合があり、その支払いを抑えて中核的農業者に配分すれば、所得を確保することが可能となり得るのである。

また、とくに中山間地域では、農業に従事する人材が絶対的に希少化し、その確保が難しくなっている。このような環境の中で人材確保を実現していくためには、周年雇用・固定給制により安定した暮らしを保障する必要がある。これが「人材の希少化」という環境の変化に対するマネジメントである。

しかしながら、周年雇用・固定給制を前提とする中核的農業者を確保するには、業務の繁閑差との矛盾や、他の組合員との心理的摩擦という矛盾を解決するために、組織のマネジメントを適切に行う必要がある。

周年雇用と業務の繁閑差に関するマネジメントを実現させるには、中核的農業者が業務に向かうインセンティブを与えるシステムを整備することが必要である。具体的には、固定給の支払いに加えて「成果依存賃金」が支払われるような雇用構造を選択すること、また役員職への配置を通して彼らを組織の経営者として育成し、能力のある者を選抜するという人材の配置・育成・選抜システムを整備することである。これによって、結果的に農閑期にも業務が作られ、周年雇用と業務の繁閑差という矛盾の解決につながるのである。その意味で、A経営の取組は経営革新としての経営管理であったと評価できる。また同時に、A経営の取組は、結果が不確実な問題への取組であり、リスクを伴うものであったといえる。

ここでの重要な論点は、集落営農組織における労働配分・収益分配の実態を検討すると、狭小な区画や広大な畦畔法面という技術的な条件が不利な状況においても、収益分配の工夫次第では水田農業経営の持続可能性が存在するということである。要するに、経営管理の違いによって、農業経営の持続可能性は大きく変わるのである。従来、水田農業経営の「規模間格差」「地域間格差」「企業形態間格差」が論じられることは多かったが、見逃してはならないのは、経営管理の違いに基づく「経営間格差」なのである。

## むすび

水田農業経営の持続可能性を向上させる方向性は必ずしも一つではなく、水田農業経営が立地

するそれぞれの地域条件によっても異なる。そして、いずれの方向性をとるにしても、「経済性」「環境性」「社会性」のそれぞれを向上させるとともに、その相互の補完的関関係を生み出す革新を実践することが農業経営者には求められる。

確かに生産費に関して規模の経済性は存在しており、規模拡大の必要性は明白である。しかしながら、現時点での経営規模だけで水田農業経営の持続可能性を判断することは適当ではなく、また、単なる面積規模の拡大のみを志向するだけでは不十分である。技術的な革新であるにしろ、経営的な革新であるにしろ、常に革新には「リスク」が伴うものであるため、その意味でリスク・マネジメントを含めた農業経営における経営管理の重要性が高まっているのである<sup>27</sup>。

しかし、革新に伴うリスクである「事業リスク」に関しては、一般企業においても十分な対応ができていない場合が多く、農業における事業リスクに関するリスク・マネジメント手法の確立もまた求められている。

以上のように、経営学の視点からは、水田農業経営が食料安全保障に寄与するには、持続可能性を高めるための経営管理を実践できる経営を作り上げることが最も重要といえるのである。

#### 【参考文献】

- 木南 章 (2000) 「農業経営の外部環境のマネジメント」 『農業経営研究』 第38巻 第4号 pp.15-23.
- 木南 章 (2003) 「外部環境のマネジメント」 日本農業経営学会編 『新時代の農業経営への招待—新たな農業経営の展開と経営の考え方』 農林統計協会 pp.177-189.
- 木南 章 (2006) 「農業経営の事業多角化とリスクマネジメント」 八木宏典編 『農業経営の持続的成長と地域農業』 養賢堂 pp.79-91.
- 木村伸男・木南章編 (2006) 『新たな方向を目指す水田作経営』 農林統計協会.
- 農林水産省大臣官房統計部 『農業経営統計調査 米生産費』 各年産版.
- 農林水産省大臣統計情報部 (2002) 「循環型社会に向けた農林水産業の役割に関する意識・意向について」 (平成13年度 農林水産情報交流ネットワーク事業全国アンケート結果) .
- 農林水産省大臣官房統計部 (2005) 『農林業センサス』 .
- 農林水産省大臣官房統計部 (2007) 『農業経営統計調査 平成19年 個別経営の営農類型別経営統計 (水田作経営) 』 .
- 森田 興 (2008) 『集落営農組織による中山間地域水田農業の持続可能性—経営管理問題からの接近—』 平成20年度東京大学大学院農学生命科学研究科農業・資源経済学専攻農業経営学研究室修士論文.
- Kiminami, Lily Y. and Kiminami, Akira (2006) "Sustainability of Agriculture and Urban Quality of Life in Japan—Economic Efficiency, Sociality and Environment Protection" *Studies in Regional Science*, 36:2, pp.305-321.
- Kiminami, Lily Y. and Kiminami, Akira (2007) "Sustainability of Urban Agriculture: A Comparative Analysis of Tokyo and Shanghai" *Studies in Regional Science*, 37:2, pp.585-597.

---

<sup>27</sup> 農業経営における経営管理とリスク・マネジメントについては、木南章「農業経営の外部環境のマネジメント」『農業経営研究』第38巻第4号, pp.15-23, 2000年、木南章「外部環境のマネジメント」日本農業経営学会編『新時代の農業経営への招待—新たな農業経営の展開と経営の考え方』農林統計協会, pp.177-189, 2003年を参照されたい。



## 第2章 農地の転用機会が稲作の経営規模および生産性に与える影響 — 日本ではなぜ零細農家が滞留し続けるのか

東京大学大学院経済研究科 准教授 大橋 弘  
文部科学省科学技術政策研究所 研究員 齋藤 経史

### はじめに

本章では、1990年から2005年までの都道府県別／経営耕地規模別の農林業センサスを用いて、農地の転用期待が日本における稲作の経営規模およびその生産性に与える影響について、構造型推計モデルによる定量分析を行った。分析の結果、転用目的での農地売却価格が耕作目的での売却価格にまで低下し10年が経過すると、平均的な稲作の作付面積は約35%増加し、労働生産性は約28%向上することがわかった。この実証分析から、農地の転用機会が存在することによって稲作生産が本来持つ規模の経済性が活かされず、生産性の劣る零細農家が滞留している現状が明らかとなった。

そもそも農業は他の製造業と比較して土地依存度の高い産業である。稲作に代表される土地利用型農業においては、その生産性は土地利用の大規模化に強く依存している。こうした点を意識してか、わが国では長年にわたり農地利用の大規模化をその政策目標としてきた。1961年に制定された農業基本法では『農業経営の規模の拡大[中略]を図る』（第2条3）と記され、以後50年近くにならって規模の拡大を目的とした農地関連政策が施行されてきた。それにもかかわらず、国際比較上、わが国における農家一戸当たりの平均経営耕地面積は極端に小さい<sup>28</sup>。

本章では、農業における経営規模の拡大が阻害されている理由の一つに挙げられる「農地転用に対する期待」に焦点を絞り、その影響について分析を行う。「農地転用」とは、農地を住宅、工場、道路等に用地変更することを意味している。農地転用は、「農地法や農業振興地域の整備に関する法律」（農振法）によって原則禁止となっているが、実際には農林水産大臣あるいは都道府県知事からの許可の下、広く行われてきた。転用される際の農地価格は耕作目的として取引される農地価格と比べて数倍にのぼることから<sup>29</sup>、零細農家であっても農地を容易に手放さず、結果として農業経営の大規模化が阻害され、農業の収益性が高まらないという指摘がなされてきた（磯辺 [1985]、神門 [1996]）<sup>30</sup>。

以下では、土地利用型農業を代表し、かつわが国の農産物の中で最大のシェアを持つ稲作に

<sup>28</sup> 日本の農業経営規模は国際的な観点からみても、その水準を大幅に下回っている。2005年農林業センサスにおいては、わが国の平均経営耕地は約127aであるが、この値は米国のおよそ0.8%にしか過ぎない（米国2007 Census of Agricultureより）。

<sup>29</sup> 公共用地の取得に伴う損失補償基準では、「取得する土地に対しては、正常な、取引価格をもって補償するとする」（第8条）とされている。ここに土地にかかわる用地の指定はないが、近隣の農地の取引に関する資料においては、企業による土地開発に準じる補償額とすることが一般的である。

<sup>30</sup> 農地の転用期待と農業経営の規模との関係については、政策的にも様々な形で議論されている。例えば総合規制改革会議『規制改革の推進に関する第3次答申』（平成15年）では「農地価格は、転用期待もあり収益還元価格を大幅に上回る高水準にあるため、先進的な担い手農家に農地が集積されない状況にある」（p.151）との記載がある。

焦点を当て、農地の転用機会が稲作農家の経営規模やその生産性に与える影響を定量的に分析する。その際、1990年から2005年までの都道府県レベルの農林業センサスをデータに用いて、離農・経営継続を含む経営規模の選択を、二段階離散選択モデルを用いて表した。また、生産関数を用いることで農林業センサスから産出等に関するデータを得ることができない自給的農家（わが国の農家の3割を占める小規模農家であり、具体的には第2節で示す）に関しても分析に組み込んでいる。

農地の利用形態として、「稲作耕作をするケース」、「農地を貸し付けるケース」、そして「耕作放棄をするケース」の3つを想定した。農家はこの3つの形態いずれにおいても転用を期待することができる。推定結果から、農家の規模に応じて農家の離農および耕地規模の選択が異なるインパクトを受けることが明らかになった。特に小規模農家においては、農地を貸し出さず、耕作放棄をして転用を待つことが経済的に合理的な選択となり、転用機会が農地の効率的な利用の阻害要因となっていることがわかった。

次に、推定された稲作農家の経営継続および経営耕地規模の選択行動をもとにして、転用機会が失われた場合における稲作農家の作付面積および稲作生産性のシミュレーションを行った。転用期待が消失する状況として、転用目的の稲作耕地の売却価格が耕作目的における売却価格と等しくなるケースを想定した。このとき、現実のデータと上記の仮想的な状況におけるシミュレーション結果との差が、転用機会が存在することによる影響を示すことになる。

分析の結果、1995年以降、農地の転用価格が規制されることで耕作目的の価格以上では農地を売却できなかったとき、2005年における稲作の平均作付面積は47アールから63アールへと35%増加し、労働生産性に相当する1人1日当たりの販売額は、約4,300円から約5,600円へと約28%増加することがわかった。つまり、転用目的による売却価格が低下すれば、稲作の作付面積および労働生産性には、無視し得ない定量的な影響があることが確認された。

以下、第1節では、稲作生産および転用に関するデータを紹介し、その関係を概観する。第2節では、稲作の生産関数の推定値および農地の現在価値を求める。第3節では、それらを用いて農業経営の継続および規模の選択に関する離散選択モデルの推定を行う。第4節では、離散選択モデルの推定値を用いて、転用目的の田の売却価格が低下した場合のシミュレーション分析を行う。最後は結語となる。

## 第1節 予備的分析

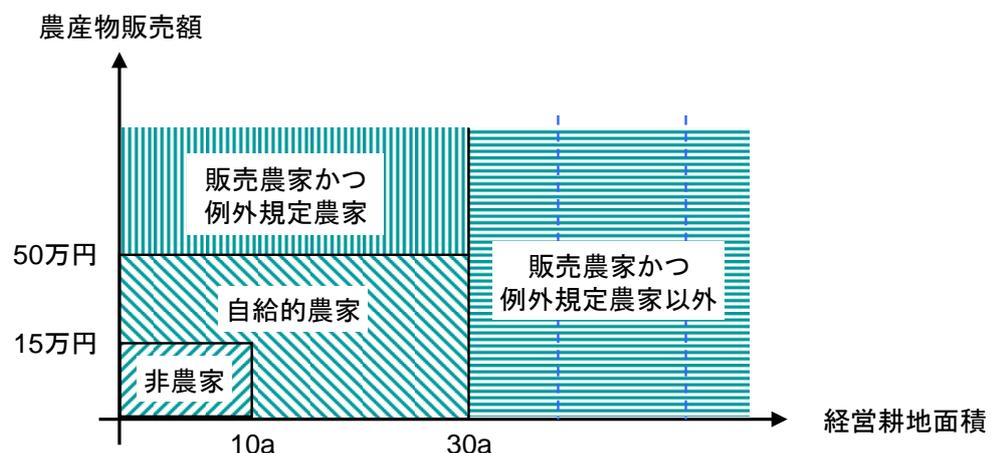
まず転用機会と農家の経営規模の関係を概観したい。他の条件を所与としたもとの、農地の転用による資産的価値は、転用における農地価格および農家の転用確率の2つの変数に依存する。もちろん、転用における農地価格は、農地の所在する地域にも依存すると考えられる。例えば一つの県内でも当該農地が都市近郊に存在するのか、あるいは農用地区域に存在するのかでは農地価格は大きく異なるだろう。また、転用に対する農家の主観的確率も、農家や農地によって異なると予想される。しかしながら、データの制約上、この論考では都道府県別の、かつ事後的なデータを用いて分析することとする。

農地転用による期待収入は、転用目的の農地価格から耕作目的の農地価格を引いたものに農

地の転用確率を乗じることにより求めることができる。都道府県別の転用目的と耕作目的に区分された田の売却価格は、全国農業会議所『田畑売買価格等に関する調査結果』の売却目的別のデータから作成した<sup>31</sup>。転用確率については、農林水産省『土地管理情報収集分析調査〔農地の移動と転用〕』（2005年）から、田に関する転用面積合計を都道府県別に取り出し<sup>32</sup>、総務省『固定資産の価格等の概要調書』（2005年）<sup>33</sup>から得られる一般田と介在田・市街化区域田の地積との和を用いて除すことにより、事後的な意味での確率を求めた。

なお、農林業センサスにおける農家は、**図表1**に示されるように、経営耕地面積30アールを主な閾値として「販売農家」と「自給的農家」に区分される。農林業センサスでは、「販売農家」に関しては農作物毎の農地面積や農産物販売額などの詳細な調査を行う一方、「自給的農家」に関しては簡易調査で済ませている。こうした農林業センサスの都道府県別データを用いて、農地転用による期待収入と経営規模の関係を示す。

**図表1：農林業センサスの定義**



**図表2**は、転用から得られる毎年の1アール当たりの期待収入額を横軸に、販売農家の平均稲作作付面積を縦軸にとって地域別の散布図を描いたものである<sup>34</sup>。この図表では、転用の期待収入と販売農家の平均稲作作付面積との間に負の関係があることを示している。また、**図表3**は、転用の期待収入と自給的農家の割合との関係を地域別に示したものであり、転用から得られる期待収入が大きい地域では、経営耕地面積が30アールを下回る自給的農家の割合が高いことがわかる。

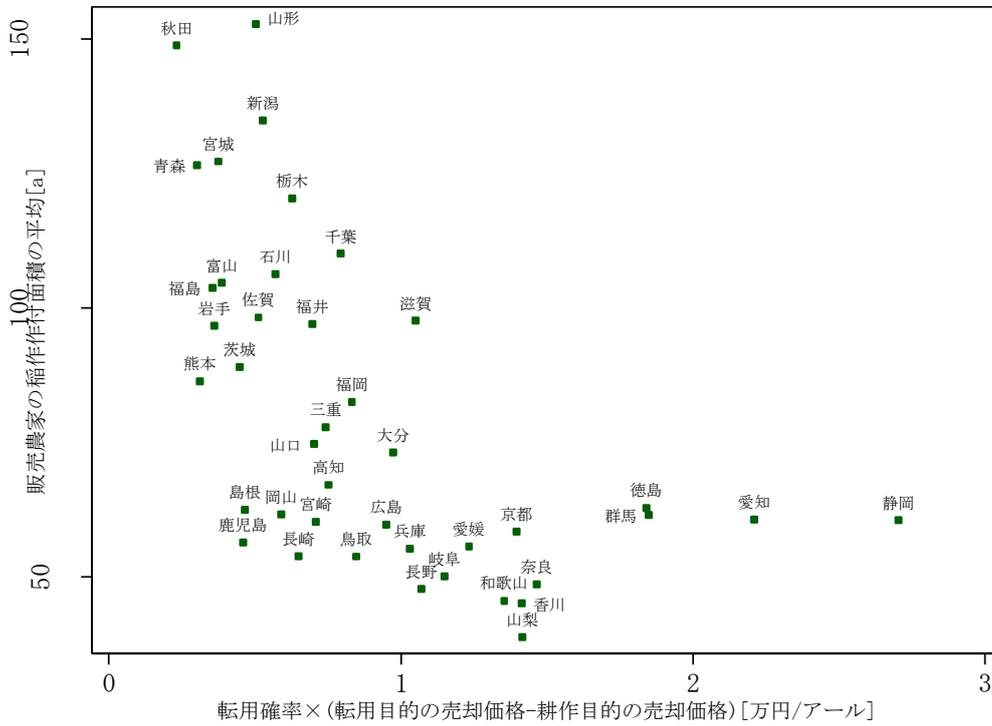
<sup>31</sup> 田畑売買価格等に関する調査結果は、都市計画法に沿って公表されている。本章では都道府県別に集計された旧市町村数で加重平均をとった売却価格を用いた。耕作目的の売却価格は、中田（標準程度の環境の田）を自作地として売る場合の値を用いた。転用目的の売却価格に関しては、住宅用、工場用地など転用用途により区分されていることから、用途別に集計された旧市町村数で加重平均をとることで導出した。

<sup>32</sup> 農地法4条による転用は売却を伴わないが、用地変更後は宅地としての売却が可能となるため、農地法5条による転用売却と同等の利益があるものと考え、転用面積に算入した。

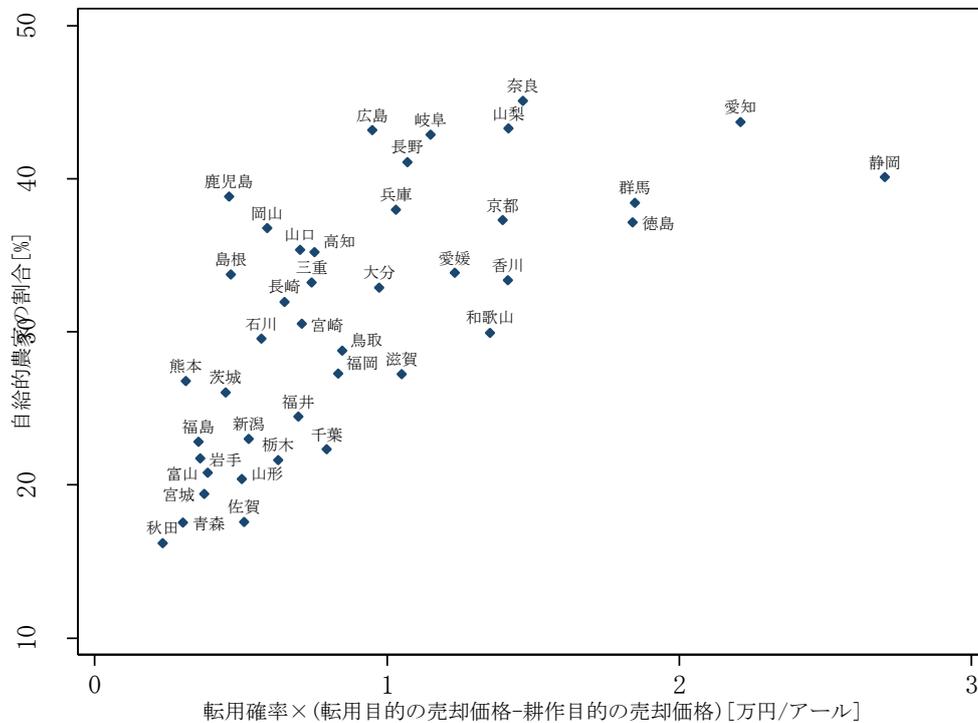
<sup>33</sup> 非農家が保有する農地や耕作放棄地も分析に取り込む目的から、それらのデータが得られない農林業センサスの農地面積をここでは用いなかった。

<sup>34</sup> 分析対象とした42府県の中で、埼玉県は横軸の値が4.51と第2位の静岡県の2.70を大きく上回っている。図の見やすさを考慮して、**図表2**および**図表3**から埼玉県を省いた。

図表2：転用の期待収入と販売農家の平均稲作作付面積（2005年）



図表3：転用の期待収入と自給的農家の割合（2005年）



2005年の全国平均値によると、農林業センサスの調査対象期間における田の転用割合は0.31%であり、転用目的の売却価格は、耕作目的の売却価格を200万円ほど上回っている。転用の期待収入は、事後的転用確率と転用による利潤との積から、毎年1アール当たり約6,500円と求められる。転用の期待収入は耕作の有無にかかわらず存在することを勘案すると、農業経営の規模や耕作放棄に看過できない影響を与えていることが推察できる。図表2および図表3は、転用の期待収入が大きくなると、農業経営の規模拡大が進まず、小規模農家が滞留する関係を示唆している。

もっとも、これらの図が表すのはあくまで相関関係であって、因果関係を表しているわけではない。そこで、次節では農地の転用機会が農業経営の規模に与える影響を明らかにするための経済分析モデルを紹介する。

## 第2節 農家の経営継続および規模選択

本節では、稲作農家が直面する農業経営の継続や経営耕地規模の選択について議論する。まず2.1では、選択行動を記述するために、継続と規模の選択に関する二段階離散選択モデルを紹介する。2.2では、選択に影響を与える農地の利用形態別の価値を計算するために、稲作の生産関数を推定する。2.3では、生産関数の推定値と生産要素価格のデータを合わせることにより、農地の割引現在価値を計算する。

### 2.1 二段階離散選択モデル

農家は、農業センサスで公表されている都道府県毎の構造動態統計に対応して、5年ごとに経営耕地規模を選択するものとする。農地が売却・貸付、あるいは耕作放棄地されて経営耕地面積が10アール未満となった場合、本論考では農林業センサスに準じて離農として扱うこととする。なお、2005年調査では、2000年における北海道を除いた日本の農家約305万戸のうち、約45万戸の14.8%が離農しており<sup>35</sup>、日本の農業を語る上で離農を無視することはできないことは明らかである<sup>36</sup>。

農家が経営を継続するか否かおよび経営規模を決める際の意味決定過程を二段階の離散選択モデルで近似する。ある $t$ 期において経営耕地規模 $i$ を持つ農家は、第一段階の選択として農業経営を継続するか否かを選択し、継続を選択した農家は第二段階として経営耕地規模 $j$ を選択する。ただし、 $i, j = 1, 2, \dots, 10$ であり、それぞれの $i$ と $j$ は特定の区間の経営耕地規模に対応する<sup>37</sup>。

<sup>35</sup> 農林業センサスにおける離農世帯（440,264戸）に加えて、所在不明となった不明世帯（13,546戸）を合わせて離農として扱う。

<sup>36</sup> わが国の農業においては、新設農家の占める割合は小さいために、分析において参入は考慮していない。

<sup>37</sup> 本章で用いている全ての年度の農林業センサスにおいて、10の経営耕地規模別の区分がある。1990年においては、 $[10,30), [30,50), [50,100), [100,150), [150,200), [200,250), [250,300), [300,400), [400,500), [500, \infty)$  となり、1995年以降については次のような経営耕地規模別の区分となる：  
 $[10,30), [30,50), [50,100), [100,150), [150,200), [200,300), [300,500), [500,1000), [1000,1500), [1500, \infty)$ 。

ここでは、都道府県別および経営耕地規模別のデータを分析上の農家単位として扱う。ただし、大規模畑作中心の北海道および請負・請負わせにかかわる労働投入のデータに欠損がある東京都、神奈川県、大阪府、沖縄県を除いた42府県を分析対象とした（労働投入については、**2.2**にて解説する）。結果として作成された標本数は、1990年調査では361、1995年調査では300、2000年調査では306、そして2005年調査では417の合計1,384である。標本数が年度毎に異なるのは、各年度において異なる数の欠損値があることによる<sup>38</sup>。

規模*i*の農家（以下、農家*i*と呼ぶ）が翌年に規模*j*を選ぶ確率を $P_{ij}$ とするとき、この確率はこの農家*i*が経営継続*L*を決める確率 $P_{Li}$ と、農家*i*が経営継続を決めた条件のもとで規模*j*を選ぶ確率である $P_{ij|L}$ との積で表すことができる<sup>39</sup>。以下、**2.1**では時点*t*のインデックスを省いて議論をする。

$$P_{ij} = P_{ij|L} \cdot P_{Li} \quad (1)$$

(1) 式の規模の選択 $P_{ij|L}$ に条件付ロジットモデルを仮定すると、規模の選択に関するパラメータ $\alpha$ と規模の選択に関する説明変数 $x_{ij}$ を使って以下のように表すことができる。

$$P_{ij|L} = \frac{\exp(\alpha x_{ij})}{\sum_{k=1}^{10} \exp(\alpha x_{ik})} \quad (2)$$

ここで、規模の選択に関する説明変数 $x_{ij}$ は、規模*i*の農家が規模*j*を選択する際に影響を与える変数であり、[稲作の作付面積の増加分] [作付面積の増加分の耕作から得られる割引現在価値] [作付面積の減少によって節約される生産費用あるいは農地貸出からの現在価値]の3点を考慮したものである。詳しい変数の説明は次節にて行う。

(1) 式の一段階目の選択である継続を選ぶ確率 $P_{Li}$ は、継続の選択に関するパラメータを $\beta$ 、継続の選択に関する説明変数 $y_i$ として以下のように表す<sup>40</sup>。

$$P_{Li} = \frac{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^{10} \exp(\alpha x_{ik})))}{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^{10} \exp(\alpha x_{ik}))) + 1} \quad (3)$$

継続の選択に関する説明変数 $y_i$ は、規模*i*の農家が経営を存続するか否かを判断する際に重要と考えられる変数であり、本論考では[総経営耕地面積] [稲作の耕作による現在価値] [および耕作放棄あるいは農地貸出による現在価値]の3つに注目する。規模の選択に関する説明変数 $x_{ij}$ と同様、詳細は次節で説明する。(2)式と(3)式より、(1)式は

<sup>38</sup> 農家数が100戸未満の都道府県別／経営耕地規模別のデータは、外れ値を含めた個々の農家の影響が強く出る可能性があるため、分析から除外した。

<sup>39</sup> 経営継続を決める段階を第一段階、それに続く規模の選択を第二段階と考えると、ここでの分析枠組みは二段階の離散選択モデルとみなすことができる。なお、離散選択モデルの文献にて既に知られているように、実際の選択行動は上記のとおりである必要はない（詳しくは例えば、Train（2003）を参照のこと）。

<sup>40</sup> なお $\gamma = 1$ のとき、継続と規模の選択がそれぞれ独立の条件付ロジットモデルとして既述できる。

$$P_{ij} = \frac{\exp(\alpha x_{ij})}{\sum_{k=1}^K \exp(\alpha x_{ik})} \cdot \frac{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^{10} \exp(\alpha x_{ik})))}{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^{10} \exp(\alpha x_{ik}))) + 1} \quad (4)$$

となる。次節では(4)式の $\alpha$ 、 $\beta$ 、 $\gamma$ を最尤法によって推定することとし、次の2.2では、変数 $x_{ij}$ 、 $y_i$ の作成に必要な稲作生産関数についての説明と推定を行う。

## 2.2 稲作生産関数の推定

ここでは稲作生産関数を推定する。生産関数を推定する目的は2つある。一つは、毎年変化する作況を調整することによって、平年並みの作況に基準化した上での稲作産出額を求めるためである。農家は、平年並みに基準化された作況指数に基づいて農地の現在価値を算出し、長期的な観点から経営継続や耕地規模の判断を下すと考える。

二つ目は、公表されている農林業センサスのデータ上の問題を解決するためである。2005年の農林業センサスにおいて、農業投入や農産物の販売額の詳細なデータがあるのは販売農家に限られている(図表1参照)。一方、わが国の農業を考えるうえで、農家の30%以上(2005年時点)を占める自給的農家の農業投入や農産物の販売額は調査されていない。そこで、販売農家のデータから得られた稲作生産関数を使って、自給的農家の稲作生産量を推計する。

### データの説明

稲作農家は、「稲作作付面積」 $G_{pi}$  (a<sup>アール</sup>)、「自家稲作労働」 $L_{pi}$  (延べ人日)、「稲作用農業機械」 $K_{pi}$  (万円)の3つの生産要素を投入して「稲作の生産高」 $Y_{pi}$  (万円)を得るとする。金額は全て2000年の価値に実質化されている。なお、変数のサブスクリプト(添字)は、農林業センサスの調査時点 $t$ 、地域 $p$ 、規模 $i$ をそれぞれ表す。ただし、2.1と同様にデータは都道府県別/経営耕地規模別であることから、各経営耕地規模別に得られる稲作耕地面積、自家稲作労働、稲作用農業機械の総和を農家数で割って得られる平均値からデータを作成した。また、稲作の生産高 $Y_{pi}$ は、農林業センサスにて公表されている都道府県別/経営耕地規模別の農産物販売額から稲作に関わる部分を取り出す形で作成をした。公表されている都道府県別データからの分析用データの具体的な作成方法については齋藤・大橋(2008)に記載されている。

生産関数の推定に当たっては、上記3つの生産要素に加えて、「時点別の固定効果」 $DT_t$ 、「地域別の固定効果」 $DP_p$ 、「作況指数」 $S_{pt}$ を用いる。「時点別の固定効果」 $DT_t$ は、調査年による投入指標の作成方法の相違や時点による生産性の変化を吸収し、「地域別の固定効果」 $DP_p$ は、地域による自然条件や農業設備の違いを調整するものと考えられる。「作況指数」 $S_{pt}$ は、各年の天候や病虫の被害からの影響を調整するために用いる<sup>41</sup>。

### 推定モデルと推定結果

<sup>41</sup> 作況指数は平年並の作況を100とした値で公表されているが、 $S_{pt}$ は平年並の作況を0とした小数値に変換したものをを用いた。

推定する稲作の生産関数としては、Cobb-Douglas型、Stone-Geary型、Translog型、CES (Constant Elasticity of Substitutionの略) 型の4つの関数形を用いた。Cobb-Douglas型、Stone-Geary型、Translog型の生産関数は(5)式にて表すことができる。なお、 $\varepsilon_{ipt}$ は推定における誤差項である。

$$\begin{aligned} \log Y_{ipt} = & \delta_g \log(G_{ipt} + \delta_{gb}) + \delta_l \log(L_{ipt} + \delta_{lb}) + \delta_k \log(K_{ipt} + \delta_{kb}) \\ & + \delta_{g2} (\log G_{ipt})^2 + \delta_{l2} (\log L_{ipt})^2 + \delta_{k2} (\log K_{ipt})^2 \\ & + \delta_{gl} \log G_{ipt} \log L_{ipt} + \delta_{lk} \log L_{ipt} \log K_{ipt} + \delta_{gk} \log G_{ipt} \log K_{ipt} \\ & + \delta_{dt} DT_t + \delta_{dp} DP_p + \delta_s S_{pt} + \delta_c + \varepsilon_{ipt} \end{aligned} \quad (5)$$

関数形の特徴を簡単に述べるならば、(5)式において生産要素の投入の下限をゼロ(つまり $\delta_{gb} = 0$ ,  $\delta_{lb} = 0$ ,  $\delta_{kb} = 0$ )としてパラメータ $\delta_g$ ,  $\delta_l$ ,  $\delta_k$ ,  $\delta_{dt}$ ,  $\delta_{dp}$ ,  $\delta_s$ ,  $\delta_c$ を推定するのがCobb-Douglas型である。それに加えて $\delta_{gb}$ ,  $\delta_{lb}$ ,  $\delta_{kb}$ も合わせて推定するのがStone-Geary型であり、投入量の下限を推定が可能となっている。この投入量の下限の推定値は、実質販売額を用いた産出に含まれていない自家消費相当分を調整する役割がある。Cobb-Douglas型に(5)式の2、3行目の二乗項や交差項を加えて推定するケースがTranslog型である。なお、CES型の推定式は、以下のように表すことができる。

$$\begin{aligned} \log Y_{ipt} = & \frac{\delta_\rho}{\delta_\rho} \log[\delta_g (G_{ipt})^{\delta_\rho} + \delta_l (L_{ipt})^{\delta_\rho} + (1 - \delta_g - \delta_l)(K_{ipt})^{\delta_\rho}] \\ & + \delta_{dt} DT_t + \delta_{dp} DP_p + \delta_s S_{pt} + \delta_c + \varepsilon_{ipt} \end{aligned} \quad (6)$$

以上4つの関数形を用いて、2000年の新潟県をレファレンス・グループとした推定結果が表4である。Cobb-Douglas型の推定結果(2-1)による稲作の作付面積の推定値 $\delta_g$ は0.9950である。この値は稲作産出の作付面積弾力性を表しており、作付面積が1%増加すると稲作産出はほぼ同じ比率で増加することがわかる。 $\delta_g + \delta_l + \delta_k$ の和は、統計的にも経済的にも有意に1を超えており、規模の経済が存在することが確認される。

Stone-Geary型の推定結果(2-2)によれば、 $\delta_g$ ,  $\delta_l$ ,  $\delta_k$ の推定値はCobb-Douglas型の推定結果(2-1)とほぼ同じである。また、投入の下限を調整している $\delta_{gb}$ ,  $\delta_{lb}$ ,  $\delta_{kb}$ は有意ではなく、販売農家に限れば、自家消費相当分が推定結果に与える影響は小さいことが示唆される。

Translog型から得られた結果(2-3)では、稲作労働の推定値は一乗項と二乗項ともに負の値となっており、稲作労働が増加すると産出が減少するという結果となっている。CES型(2-4)では、稲作用機械のパラメータに相当する値は $1 - \delta_g - \delta_l = 0.114$ であり、稲作労働のパラメータ $\delta_l = 0.0959$ とほぼ等しい。(2-3)(2-4)の推定結果は、三種の生産要素を用いてTranslog型、CES型といった柔軟な関数形を推定しているため、推定値が不安定となっていることが考えられる。推定結果(2-5)(2-6)は、それぞれ(2-3)(2-4)の説明変数から稲作用機械を除いて、作付面積および稲作労働の二種類の生産要素として推定した結果である。(2-5)のTranslog型においては、各生産要素の限界生産力は逡減し、生産要素の補完関係を表す結果となっている。(2-6)のCES型においては、作付面積が生産に与える寄与が約9割となっており、他の関数形での推定結果と整合的である。生産要素を稲作作付面積と時価稲作労働に

限定すれば、柔軟な関数形であっても頑強な結果が得られていることがわかる。

図表4：生産関数の推定結果

推定方法	(2-1)	(2-2)	(2-3)	(2-4)	(2-5)	(2-6)
	Cobb-Douglas型 OLS	Stone-Geary型 NLS	Translog型:3変数 OLS	CES型:3変数 NLS	Translog型:2変数 OLS	CES型:2変数 NLS
$\delta_g$ : 稲作の作付面積	0.9950 (0.0203)	0.9926 (0.0205)	0.8040 (0.2465)	0.7899 (0.0418)	0.9180 (0.2849)	0.8756 (0.0332)
$\delta_l$ : 自家稲作労働	0.1332 (0.0601)	0.1409 (0.0808)	-1.1692 (0.5622)	0.0959 (0.0263)	0.1855 (0.6222)	
$\delta_k$ : 稲作用機械	0.0218 (0.0422)	0.0214 (0.0307)	1.3997 (0.6076)			
$\delta_{gb}$ : 稲作の作付面積 (下限)		-0.0886 (0.7416)				
$\delta_{lb}$ : 稲作労働 (下限)		9.3335 (63.8786)				
$\delta_{kb}$ : 稲作用機械 (下限)		-55.4705 (73.2959)				
$\delta_{g2}$ : 稲作の作付面積 (二乗項)			-0.0708 (0.0261)		-0.0769 (0.0291)	
$\delta_{l2}$ : 自家稲作労働 (二乗項)			-0.3363 (0.1868)		-0.0798 (0.1054)	
$\delta_{k2}$ : 稲作用機械 (二乗項)			-0.4436 (0.0796)			
$\delta_{gl}$ : 作付面積・労働 (交差項)			0.1228 (0.1200)		0.1583 (0.1050)	
$\delta_{lk}$ : 労働・機械 (交差項)			0.7078 (0.2189)			
$\delta_{ek}$ : 作付面積・機械 (交差項)			0.0379 (0.0765)			
$\delta_p$ : 弾力性要素 (CES型)				-1.8030 (0.4571)		-2.0208 (0.5300)
$\delta_u$ : 規模 (CES型)				1.1211 (0.0177)		1.1120 (0.0162)
$\delta_{d1990}$ : 1990年 固定効果	-0.2852 (0.0190)	-0.2837 (0.0186)	-0.3047 (0.0205)	-0.3049 (0.0168)	-0.3058 (0.0162)	-0.3080 (0.0165)
$\delta_{d1995}$ : 1995年 固定効果	-0.2817 (0.0201)	-0.2815 (0.0218)	-0.2834 (0.0198)	-0.2932 (0.0213)	-0.2916 (0.0196)	-0.2923 (0.0213)
$\delta_{d2005}$ : 2005年 固定効果	-0.1103 (0.0165)	-0.1105 (0.0163)	-0.0913 (0.0154)	-0.1034 (0.0163)	-0.1109 (0.0165)	-0.1114 (0.0160)
$\delta_s$ : 作況指数	0.5500 (0.1015)	0.5496 (0.1187)	0.5493 (0.1033)	0.5879 (0.1156)	0.5665 (0.1040)	0.5849 (0.1159)
$\delta_c$ : 定数項	-0.6056 (0.1619)	-0.6351 (0.4091)	-0.6821 (1.5606)	-0.4406 (0.1197)	-0.3629 (1.0132)	-0.3438 (0.0976)
サンプルサイズ	1384	1384	1384	1384	1384	1384
標準誤差	0.2138	0.2140	0.2070	0.2088	0.2108	0.2091
R <sup>2</sup>	0.9604	0.9604	0.9631	0.9623	0.9616	0.9621
Prob(規模に関して 収穫一定)	0.0000	0.0199	0.0131	0.0000	0.0001	0.0000
Prob(Cobb-Douglas)		0.9018	0.0000	0.0001	0.0013	0.0001

(注) 括弧内は標準誤差である。OLSの標準誤差はWhiteの分散不均一修正の推定値である。

NLSの標準誤差はBootstrap法を用いて3000回の標本再抽出から推定している。

2000年および新潟県をレファレンスグループとしている。地域別の固定効果は表示を省略している。

Prob(Cobb-Douglas)として、Cobb-Douglas型から拡張した部分の推定値がゼロである場合に、記載している推定結果が得られる確率を示している。

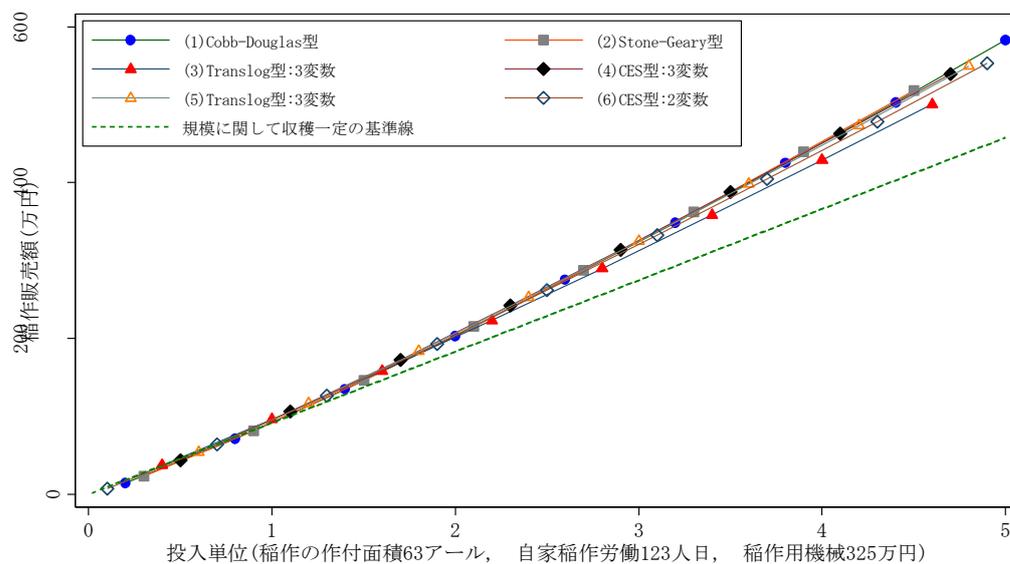
図表3における生産関数の推定値から、3つの結果がみてとれる。まず作付面積が稲作生産に対して大きな影響を持つ点である。二つ目は、稲作生産に有意な規模の経済がある点である。規

模の経済を示す推定値は1.11～1.16であり、規模の拡大が生産性の上昇をもたらすことを示している。規模の経済性の存在についての結果は、加古（1979）やHayami and Kawagoe（1989）に代表される先行研究とも整合的である<sup>42</sup>。三つ目は、稲作産出の作況指数弾力性の近似値を表す $\delta_s$ は約0.55であり、作況が産出に対して有意な影響を与えている点である。データに表れる産出は各年の作況の影響を受けているが、次節では農地の現在価値は平年並みの作況を用いて調整を行っている。

図表5は平年並みの作況をもとで、2000年の新潟県に関して規模に関する収穫性の程度を示したものである。横軸には、経営耕地規模別データの全国平均値である稲作の作付面積63アール、自家稲作労働123人日、稲作用機械325万円を投入1単位として、生産要素の一定比を保ったまま投入を増加させた際の稲作名目販売額（万円）を示している。図表5からは、図表4で示した6つの生産関数形のどれをとっても概ね同じ稲作販売額を示しており、現実的な投入を設定する場合の予測値は関数形によらず安定していることが分かる。2.3以降では、Cobb-Douglas型の推定結果（2-1）による予測値を用いる。さらに図表5では、点線にて表される規模に関して収穫一定の基準線の上に位置しており、稲作生産において規模の経済が存在することがわかる。

また、これまでの生産関数の推定では、農林業センサスにて稲作農業への投入や産出のデータを得ることができる販売農家を用いた。一方、自給的農家に関しては、販売農家と同様の形式でデータを得ることができないが、都道府県別に自給的農家数および自給的農家の経営耕地面積を公表している。そこで、販売農家の中で最小の経営耕地規模である30～50アールの経営耕地面積との比率を用いることによって、自給的農家における稲作生産投入を計算した<sup>43</sup>。

図表5： 規模に関する収穫逡増（2000年，新潟県，作況指数100）



(注) 投入1単位は作成した経営耕地規模別の農家の各データに対して、稲を植えた農家数でウェイトをとった加重平均から算出している。

<sup>42</sup> 農業経営統計調査報告（米及び麦類の生産費）においても、作付面積と共に60キログラム当たりの全算入生産費が逡減する状況がみてとれる。

<sup>43</sup> 自給的農家の詳細なデータの作成方法については齋藤・大橋（2008）に記載されている。

こうして作成された自給的農家の稲作生産投入を用い、**2.2**にて推定した生産関数から自作的農家の稲作生産量を導出した。**2.3**以降では、自給的農家も取り込んで、農家の離農及び経営規模の選択を分析する。

## 2.3 農地利用の現在価値

農家が離農および経営耕地規模を選択するときには、農地から得られる価値の多寡が重要となる。この節では、**2.2**で導出した稲作における生産量と要素投入との関係をもとにして、農地の利用形態に応じた割引現在価値を導出する。比較的規模の小さい農家の継続・規模の選択に焦点を当てるため、農家は農地を所有しているものとして分析を進める。実際に、2005年の農林業センサスによれば都府県において200アール以下の経営耕地を持つ販売農家の経営耕地総面積約154万haのうち、借入れ耕地は約16万haであり、規模の小さい農家に関しては借入耕地の割合は小さい。

ここでは、農地の利用形態には3つあると仮定する。①転用の期待を持ちつつ稲作耕作をする場合、②耕作放棄をする場合、③農地の貸付を行う場合、の3つである。以下ではそれぞれのケースについて、農地1アールから得られる割引現在価値を計算する。農家は農地利用に関わる選択を行う時点で観測される実現値が将来まで継続する近視眼的（myopic）な予想を持つと仮定する。以下では、①～③のケースのそれぞれについて、農地が生み出す利潤の割引現在価値を導出する。

### ケース①：転用期待をしつつ稲作耕作をする場合

都道府県別／経営耕地規模別に定義された農家 $i$ は、転用機会が訪れるまで1アール当たりの農地の耕作から毎年利潤 $\pi_{ipt}$ を得る。この $\pi_{ipt}$ は生産関数によって推計された時点 $t$ 、地域 $p$ における農家 $i$ からの稲作産出高から、要素投入の費用を引いたものである。なお、この費用を出す際には、要素価格を知る必要があるため、田の要素価格については「水田小作料の実態に関する調査結果」（全国農業会議所）を用いた。稲作労働に関する要素価格については全国農業会議所『農作業料金・農業労賃に関する調査結果』を用い<sup>44</sup>、1年当たりの稲作機械の投入額は、農業機械のストック額を推定耐用年数で除して算出した<sup>45</sup>。

それぞれの農家 $i$ は、所与の確率 $Pd_{pt}$ で単位面積当たりの所有農地に対する転用機会を得るものとする。転用機会があるときに自らの農地を転用するか否かは個々の農家の判断に基づくが、「転用目的」の売却価格は「耕作目的」の売却価格を大幅に上回っており、転用目的で売却するのが経済合理的な判断と考えられる。このため、農家は転用機会がある場合、農地を転用し、転用目的の売却価格を $Sd_{pt}$ （円／<sup>アール</sup>a）を得るものとする。転用を期待しつつ稲作耕作をするときに農家 $i$ が得る単位面積当たりの農地の割引現在価値 $Vf_{ipt}$ は、以下のように表すことができる<sup>46</sup>。

<sup>44</sup> 稲作労働の生産要素価格として、水稲（機械作業補助）の現金支給額の男女平均値を用いる。

<sup>45</sup> 農林畜産業用固定資産評価標準（農林水産省）における農機具資産評価標準において、稲作用機械の耐用年数が5年と8年であったことから、その中間値の6.5を用いる。

<sup>46</sup> 選択構造と現在価値の算出についての詳細は、齋藤・大橋（2008）に記載されている。

$$Vf_{ipt} = \frac{\pi_{ipt}(1+r)}{r + Pd_{pt}} + \frac{Pd_{pt}Sd_{pt}}{r + Pd_{pt}} \quad (7)$$

$r$ は利子率であり、1%とする<sup>47</sup>。(7)式右辺の第一項は、転用までの稲作耕作から得られる利潤の現在価値、第二項が農地の転用から得られる期待利潤となる。

### ケース②：耕作放棄をする場合

時点 $t$ 、地域 $p$ における農家 $i$ が耕作放棄をすると稲作産出も生産にかかる費用は0となり、(7)式右辺の耕作から得られる利潤 $\pi_{ipt}$ も0となる。しかし農地を保有する限りにおいては、転用機会が訪れる可能性があるために(7)式右辺第二項は残る。耕作放棄をする場合には農家 $i$ が得る単位面積当り農地の割引現在価値 $Vb_{pt}$ は、 $Vf_{ipt}$ の右辺第二項となる。農地転用に関するデータは都道府県別/時点別にしか得られないため $Vb_{pt}$ にインデックス $i$ はないことの注意が必要である。なお同一地域および同一時期に存在する農家は同じ転用機会に直面すると仮定する。

### ケース③：農地の貸付を行う場合

ここでは、時点 $t$ 、地域 $p$ における農家 $i$ は、年間小作料 $e_{pt}$ で $h$ 年間の貸付が行われるものとする。なお、小作料は、全国農業会議所『水田小作料の実態に関する調査結果』の都道府県別/時点別の値を用いるため、 $e_{pt}$ からインデックス $i$ が落ちている。いったん農地を貸すと $h$ 年経つまでは転用をすることができないが、 $h$ 年後に転用機会を得ることができなければ、再び $h$ 年間農地の貸出を行うものとして、貸出による現在価値 $Ve_{pt}$ を以下のように算出する。

$$Ve_{pt} = \frac{e_{pt}(1+r)[(1+r)^h - 1] + Pd_{pt}Sd_{pt}r}{r[(1+r)^h - 1]} \quad (8)$$

また、貸付期間の $h$ は、農林水産省『土地管理情報収集分析調査〔農地の移動と転用〕』における「農業経営基盤強化促進法」による賃借権設定の存続期間別構成(面積比)の区間中央値を平均して6年とした。

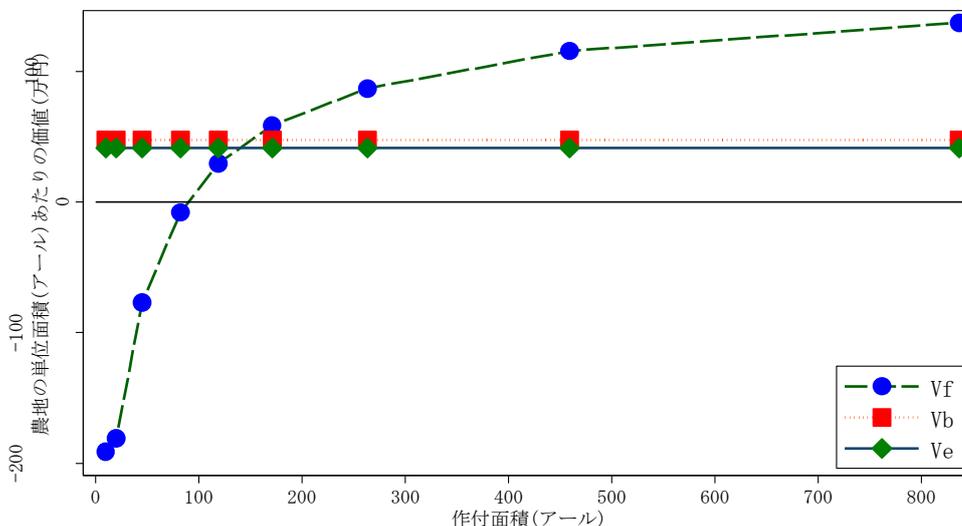
作況指数100のもとの2000年の新潟県を例として、農地の割引現在価値 $Vf_{ipt}$ 、 $Vb_{pt}$ および $Ve_{pt}$ の関係を表したのが**図表6**である。これによれば、転用の期待収入を含めても、作付面積が100アールを下回ると $Vf_{ipt}$ が負となる。この点は、農林水産省『米および麦類の生産費』のデータから、日本の一般的な稲作作付面積では赤字生産となると指摘する北出(2005, p.100)の指摘とも合致する。

また、**図表6**では、耕作放棄による現在価値のほうが貸出による現在価値よりも若干大きくなっている。この大小関係は利子率や小作料の設定に依存するものの、小規模農家にとって耕作放棄が最大の期待利益をもたらす選択になり得ることが定量的に示されている。ここから、小規模農家が多く、多数の耕作放棄地が発生しているわが国の農業において、転用機会が耕作放棄を含めた農地の利用選択に大きな影響を与えていることが推察される。こうした分析を踏まえ、次節

<sup>47</sup> 利子率 $r$ を1.5%や0.5%に変更しても基本的な結論は変わらない。

では農家の離農および経営耕地規模の決定メカニズムについて議論する。

図表6：作付面積と選択の現在価値（2000年，新潟県，作況指数100）



### 第3節 離農／経営規模選択モデルの推定結果

ここでは、2.1にて紹介した農家の離農および経営耕地規模の選択についての二段階離散選択モデルの推定結果を示す。推定に用いる (4) 式を、2.1より再掲する。

$$P_{ij} = \frac{\exp(\alpha x_{ij})}{\sum_{k=1}^K \exp(\alpha x_{ik})} \cdot \frac{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^K \exp(\alpha x_{ik})))}{\exp(\beta y_i + \gamma \log(\sum_{k=1}^K \exp(\alpha x_{ik}))) + 1} \quad (4)$$

説明変数のうち、 $x_{ij}$ は経営耕地規模の選択に影響を与える変数であり、 $y_i$ は農業経営を存続する判断に影響を与える変数である。 $y_i$ としては3つの変数を用いた。すなわち、[総経営耕地面積 (アール)] [稲作耕作から得られる割引現在価値 (億円)] [耕作をしないことから得られる割引現在価値 (億円)] である。

説明変数 [総経営耕地面積] は、大規模 (あるいは小規模) 農家ほど経営を継続する傾向が強い (あるいは弱い) という現象を捉えるために用いる。他の2つの変数は、稲作農業に関わる経済的利潤を2.3の議論を踏まえて導入したものである。説明変数 [稲作耕作から得られる割引現在価値] は、農家*i*が得る単位面積当たりの農地の割引現在価値  $Vf_{ipt}$  とした。耕作から得られる利潤が高いほど、経営を継続するメリットが大きいと考えられる。最後の説明変数 [耕作をしないことから得られる割引現在価値 (億円)] については、耕作放棄することから得られる割引現在価値  $Vb_{pt}$ 、あるいは農地の貸出による現在価値  $Ve_{pt}$  が大きい農家ほど離農を決定する傾向が強いと考えられることから、稲作耕作を行うことの機会費用として、 $Vb_{pt}$  と  $Ve_{pt}$  とのいずれか大きいほうを変数として用いた。さらに定数項および時点  $t$  が1990年あるいは2000年のときに1をとり、それ以外は0をとる遷移ダミーを説明変数として加えている。

農業経営を継続すると決めた農家*i*は、同時に経営耕地規模を選択するものとする。我々は、1995年・2000年・2005年の農林業センサスの動態構造統計から(*i, j*)の組合せを作り、そこから確率  $P_{ij}$  を計算した。農家*i*の経営耕地規模に影響を与える変数  $x_{ij}$  としては、以下の3つの変数を用いた。すなわち、[稲作の作付面積の変化分 (アール)] [作付面積の増加分の耕作から得られる割引現在価値 (億円)] [作付面積の減少によって節約される生産費用あるいは農地貸出からの現在価値 (億円)] である。

なお、説明変数 [稲作作付面積の変化分] には、前期と今期の作付面積の乖離を絶対値で評価したものをを用いた。経営耕地規模を変化する場合においても、前期の規模を基準に選択を行うと考えられる。もっとも畑・果樹園の面積を所与とすれば、稲作作付面積が増減すれば、経営耕地規模の増減に繋がるはずである。その意味で、説明変数である [稲作作付面積の変化分] には内生性の問題があることは否定できない。この内生性の問題により、[稲作作付面積の変化分] の係数が過剰に推定される可能性がある。そのため、**図表7**の推定結果を用いたシミュレーション結果は、規模の選択の変化を過小に推計している可能性がある。また、説明変数 [作付面積の増加分の耕作から得られる割引現在価値] として、 $Vf_{ipt}$  に農家*i*による稲作作付面積の増加分を乗じたものをを用いた。この値が大きい規模は、稲作の経営による経済的利潤が大きいと考えられる。

図表7： 二段階の条件付ロジットの推定結果

説明変数		推計値	標準誤差
規模の選択	稲作の作付面積の乖離 (アール)	-0.058	0.00003
	割引項 × 転用を含む稲作価値 × [稲作の作付面積の増加分] (億円)	0.632	0.00190
	割引項 × max[耕作放棄の価値, 貸出の価値] × [稲作の作付面積の減少分] (億円)	0.904	0.00238
継続の選択	総経営耕地面積 (a)	0.017	0.00004
	転用を含む稲作価値 (億円)	3.827	0.18423
	max[耕作放棄の価値, 貸出の価値] (億円)	-0.575	0.20191
	1990年から1995年への遷移ダミー	0.083	0.00360
	1995年から2000年への遷移ダミー	0.087	0.00324
	定数項	0.556	0.00583
	Inclusive value (iv)	0.348	0.00345
対数尤度		-14391600	
サンプルサイズ		98792915	

説明変数 [作付面積の減少によって節約される生産費用あるいは農地貸出からの現在価値] は、耕作放棄による生産費用の削減効果を含め、経営耕地規模を減少させる経済的誘因を変数として表したものである。稲作作付面積が減少した場合、農家は耕作放棄をしたか農地を貸し出したかとするのが自然である。稲作作付面積の減少分に、 $Vb_{pt}$  あるいは  $Ve_{pt}$  のうち大きいほうを乗

じて、それを説明変数として用いた。

なお、規模の選択に関しては5年後の規模を選ぶため、現在価値に関する変数には割引因子として  $\frac{1}{(1+r)^5}$  を掛けている。

図表7では、上側に規模の選択に関する推定値  $\alpha$  を示し、下側に経営継続の選択に関する推定値  $\beta$  を示し、(4)式の推定結果を表している。ここから、継続に関する推定値の符号は、上記の議論の方向と一致していることがわかる。総経営耕地面積が大きいほど、また稲作からの割引現在価値が大きいほど、そして稲作耕作からの機会費用が小さいほど、離農をする確率が小さいことがわかる。一方、経営耕地規模の選択については、前期の経営規模と近い規模を選び、耕作をする場合でもしない場合でも、現在価値の大きな規模を選択していることもみてとれる。

ただし、図表7の推定結果は影響の方向がわかるものの、その大きさについては必ずしも明らかではない。そのため、次節では、推定結果の定量的なインパクトをシミュレーションを通じて評価する。

#### 第4節 シミュレーション分析

前節で得られた二段階の条件付ロジットモデルの推定結果を用いて、転用機会が存在することの稲作作付面積および稲作の生産性に与える影響を定量的に評価する。これまでに得られた結果を踏まえ、本節ではシミュレーションを用いて転用期待の定量的な評価を行う。

農地の転用が農家の利得に与える影響は、転用確率  $Pd_{pt}$  および転用したときの農地価格  $Sd_{pt}$  の2つの変数に依存する。ここでは「転用期待がない状況」として、転用機会が得られたとしても転用目的の売却価格（つまり  $Sd_{pt}$ ）では農地を売却することはできず、耕作目的による価格でしか売れない場合を考え<sup>48</sup>、その場合に離農および経営耕地規模の選択がどのように変化するかを、前節における推定結果を用いてシミュレーションを行う。

転用目的の売却価格  $Sd_{pt}$  が耕作目的の売却価格まで低下すると、2.3にて議論した農地から得られる利潤の割引現在価値  $Vf_{ipt}$ 、 $Vb_{pt}$ 、 $Ve_{pt}$  はいずれも下落する。特に、 $Vf_{ipt}$  と  $Vb_{pt}$  は転用から得られる期待利得が同じであることから、 $Sd_{pt}$  の下落による影響は同等となる。他方、貸付においては貸借権のため  $h$  年間は農地の転用ができないことから、 $Sd_{pt}$  の低下は  $Vf_{ipt}$  や  $Vb_{pt}$  ほど大きくない。この結果、転用目的の売却価格が引き下げられると、耕作および耕作放棄することの機会費用が相対的に高まる結果となり、全ての農地を貸し出して離農する農家が増加するものと予想される。また、図表6より、小規模農家ほど転用を期待しながら耕作する利潤が低くなることから、 $Sd_{pt}$  の下落により離農する農家の多くは小規模農家であると想像される。

シミュレーションの手順は以下のとおりである。すなわち、1990年における  $Vf_{ipt}$ 、 $Vb_{pt}$ 、 $Ve_{pt}$  のそれぞれに含まれている  $Sd_{pt}$  に耕作目的による売却価格を代入し、図表7の推定値を用いて、1990年における規模の選択確率を計算する。この選択確率に、1990年時に各規模の農家数を掛

<sup>48</sup> 転用目的の売却価格が耕作目的の売却価格の水準にまで下がると、耕作目的の売却価格自体も影響を受ける可能性があるが、そうした波及効果を考慮せずに、データで与えられている耕作目的の売却価格を用いた。

け合わせることで、1990年に転用売却価格が低下した場合の1995年における農家の継続・規模の移動を推定する。この作業を繰り返すことで2005年における農家数がどれだけ変化したかを計測し、その結果をSim (A) として図表8に記した。同様に、転用目的価格を1995年から低下させたケースのシミュレーション結果をSim (B)、2000年から低下させたケースをSim (C) とそれぞれ表している。

図表8では、現実のデータをDataとし、各シミュレーションの結果に関する稲作の作付面積、労働1人1日当たりの販売額、販売額1円当たりの費用の3種類の指標を示している。転用による期待収入が低下することで小規模農家を中心に離農が促されるため、平均作付面積はData、Sim (C)、Sim (B) の順に増加していることがわかる。

その一方で、Sim (A) の平均作付面積はSim (B) よりも低下しており、作付面積の中央値ではSim (B) と等しくなっている。同様のことは、労働1人1日当たりの販売額、販売1円当たりの費用についてもいえる。これは、1990年調査の農林業センサスの経営耕地規模の最大区分が1995年以降の調査に比べて小さいことに起因していると考えられる<sup>49</sup>。1990年を初期時点としたSim (A) では、規模の大きい農家を中心にその予測精度に問題があると推察されるため、ここではSim (A) を議論の対象から外し、Sim (A) に次いで $Sd_{pt}$ が低下した後の期間が長いSim (B) に注目する。Sim (B) は、1995年から転用目的の売却価格 $Sd_{pt}$ が低下して10年が経過したケースである。

図表8：シミュレーション結果（2005年）

		Data	Sim(A)	Sim(B)	Sim(C)
S <sub>0</sub> を低下させる時点			1990	1995	2000
総農家数		2664030	2357329	2453126	2480941
稲作の作付面積 [アール]	平均値	46.61	59.78	62.75	52.12
	第1四分位	8.38	15.60	15.60	11.32
	中央値	23.43	40.37	40.37	32.48
	第3四分位	55.62	85.82	87.05	68.76
労働(1人日)あたりの販売額 [万円]	平均値	0.43	0.55	0.56	0.48
	第1四分位	0.21	0.27	0.27	0.23
	中央値	0.32	0.46	0.46	0.37
	第3四分位	0.51	0.72	0.72	0.61
販売額(円)あたりの費用 [円]	平均値	4.24	3.35	3.34	3.84
	第1四分位	2.45	1.69	1.66	2.04
	中央値	3.88	2.61	2.61	3.42
	第3四分位	6.20	0.74	4.74	5.72

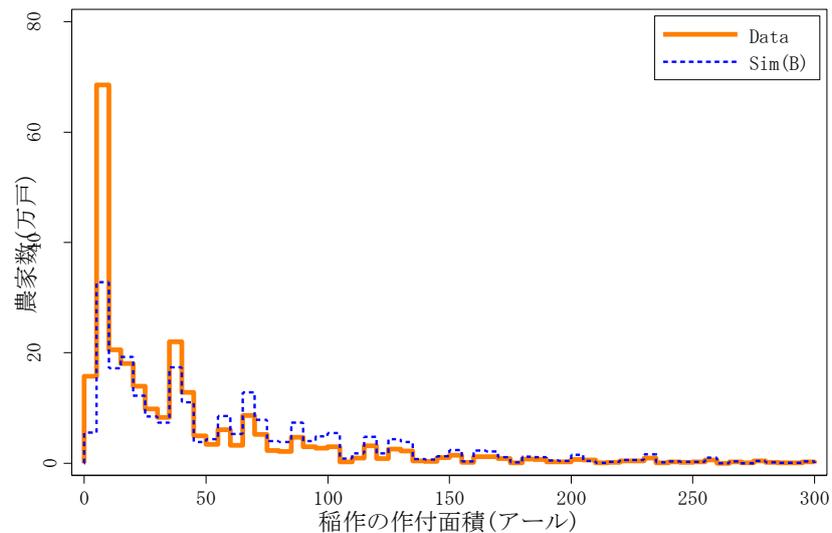
図表8におけるDataとSim (B) とを比較すると、平均作付面積は47アールから63アールへ約35%増加し、労働生産性に相当する1人1日当たりの販売額は4,332円から5,553円へと約28%増加する。転用目的の売却価格 $Sd_{pt}$ が低下すれば、稲作の作付面積および労働生産性は着実な増加を期待できる。しかし作付面積、労働生産性の増加したSim (B) であっても販売額1円当たりの費用は平均3.34円と赤字生産になっている。よって、転用目的 $Sd_{pt}$ の低下のみによって、

<sup>49</sup> 1990年以前から継続して10ha以上の経営耕地を持つ農家は一定数存在すると考えられる。しかし、[5ha以上]を最大の経営耕地区分とする1990年の公表データから1995年の農家数を分析対象としても、[10ha~15ha]の頻度はほぼゼロとなる。このため1995年の大規模農家に関して、シミュレーションの頻度の予測値は、現実のデータを下回ってしまう。

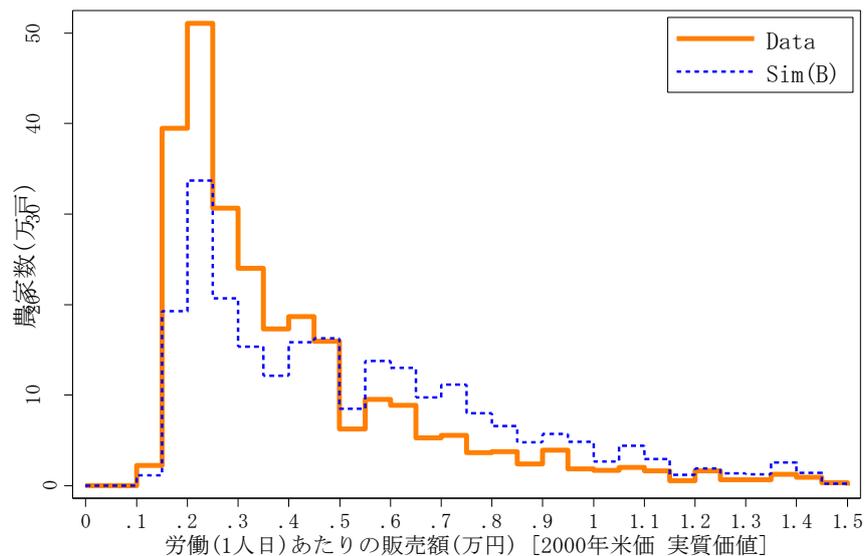
短期間で日本の稲作農業の体質が大きく変わるわけではないことがわかる。

DataとSim (B) を比較するために、稲作の作付面積のヒストグラムを図表9に示す。Dataに比べSim (B) は、42府県の自給的農家が57%減少している。また、図表10に示した稲作労働1人1日当たりの販売額のヒストグラムでは、0.5万円より左側において、Sim (B) の頻度がDataを大きく下回っている。これらは、転用目的の売却価格  $Sd_{pt}$  の低下が農家の規模によって異なる影響を与えることを示している。

図表9：稲作の作付面積のヒストグラム（区間：5<sup>アール</sup>）



図表10：労働（1人日）当たりの販売額（区間：0.1万円）



本節では、シミュレーションを用いて、転用の期待収入が作付面積および生産性に与える影響の大きさを示した。転用目的の売却価格が耕作目的の売却価格にまで低下して10年が経過した場

合、稲作の平均作付面積は63アールとなる。これは耕作目的の売却価格が低下しなかった場合の44アールに比べ、約35%増加の増加に相当する。それに対応して平均費用は約21%低下し、平均労働生産性は約28%上昇する。転用の期待収入が低下することで小規模農家を中心とした離農を促し、稲作農業の生産性は向上することが見込まれる。

## おわりに

農地価格の問題は、戦後の農地改革以降、その根本的な検討がなされないまま今日まで至った観がある。1959年に当時の政府は農林漁業基本問題調査会を設置し、その答申の中で「小作料と農地価格は自立的収益を基準とする水準で安定させるもの」（今村、1983: p. 21より引用）との提言を行った。しかしながらその後、小作料については統制小作料から標準小作料に変更され、農地の品質に応じて市町村レベルで参照すべき水準が透明化されたのに対して、農地価格については十分な議論がなされずに今日に及んでいる。当時、農林漁業基本問題調査会会長であった東畑精一氏は、同調査会で地価問題が一度も議論されなかったことを悔いと述懐している（東畑、1979）。

それから50年が経過した今、日本の農業は大きな試練のときを迎えている。貿易自由化の波が農業にまで及んできている中で、わが国の農産物で最大のシェアを持つ米は、海外からますます高まる輸入圧力に直面している。その一方で、国内においては転用期待と農業収益の低下によって、耕作放棄地は拡大の一途を辿っている。わが国農業の国際競争力の向上を図るために、一層の経営規模の拡大とそれを通じた農業の生産性の向上が緊喫の課題となる中で、50年前に果たせなかった農地問題に手を入れる機が熟しつつあるといえるだろう。

日本の農業の生産性を向上させるためには、零細農家の滞留や耕作放棄を解消していかなければならない。それには転用機会の存在を是正することが有効な手段となりうる——このことが、本章の定量分析によって初めて明らかにされたわけである。転用期待を是正する一つの考え方として、「転用目的」の売却価格を「耕作目的」の売却価格に引き下げるケースをシミュレーションによって評価すると、稲作の作付面積は約35%増加し、平均費用は約21%低下するとともに、平均労働生産性は28%上昇するという結果が得られた。農地の転用期待は、わが国の農業生産性を考えるうえで看過できない足枷となっていることが、この定量分析の結果から示唆される。

他方で農地の転用問題についての政策的な関心は、まだまだ薄いように思われる。農地の転用に潜む深刻な問題を認識させるためにも、まずは農地の売買価格を詳細に公表していくことが重要であろう。農地の売却価格のデータ公開を検討する際に、参考になるのが標準小作料の算定および公表の仕方である。標準小作料に関しては、農地の品質で分けられた市町村レベルで公にされている<sup>50</sup>。農地の売却価格についても、その基準値を農地の品質別に公表することが望まれる。農地売却価格のデータ公開により、情報が透明化され、転用期待が持つ問題の深刻さを政策立案の場で共有できる可能性がある。また、長期的には農地の売却目的によらない一物一価を確立することも検討に値する。

---

<sup>50</sup> 標準小作料の導入の経緯や算定方法は、島本（2001、第2章）を参照のこと。

農地価格を透明化しようとする試みは、我々が初めて提言するものではない。自立的な農業経営を支えるために農地の流動化政策の一環として農地管理事業団の設立が1960年代半ばに構想され、法案として国会に提出されたことがあった。この農地管理事業団に農地の売買や賃貸を一括して担わせることにより、農地取引の透明化、円滑化を図ろうとしたのである。しかし、この試みに対して、「与党は消極的、野党の社会党は貧農切り捨てと猛烈に反対し、農協系統団体も傍観的な態度を取りつづけたため、二度にわたり、国会で廃案となってしまった」(山下 2004)。こうした先人の知恵を生かすことも、今後の農地政策を考えるうえで有用であろう。

#### 【参考文献】

- 磯部俊彦 (1985) 『日本農業の土地問題』 東京大学出版会
- 今村奈良臣 (1983) 『現代農地政策論』 東京大学出版会
- 加古敏之 (1979) 「稲作における規模の経済の計測」 『季刊理論経済学』 第30巻 第2号, pp. 160-171
- 北出俊昭 (2005) 『転換期の米政策』 筑波書房
- 神門善久 (1996) 「農地流動化、農地転用に關する統計的把握」 『農業経営研究』 第34巻 第1号, pp.62-71
- 神門善久 (2006) 『日本の食と農危機の本質』 NTT 出版
- 齋藤経史, 大橋弘 (2008) 「農地の転用期待が稲作の経営規模および生産性に与える影響」 経済産業研究所 (DP-08-J-059)
- 齋藤経史・大橋弘 (2009) 「農地の転用機会が稲作の経営規模および生産性に与える影響：日本ではなぜ零細農家が滞留し続けるのか」 東京大学経済学部 (CIRJE-J-209)
- 島本富夫 (2001) 『現代農地賃貸借論』 農林統計協会
- 東畑精一 (1979) 『私の履歴書』 日本経済新聞社
- 山下一仁 (2004) 『国民と消費者重視の農政改革』 東洋経済新報社
- Hayami, Yujiro and Toshihiko Kawagoe (1989) “Farm mechanization, scale economies and polarization: The Japanese experience”, *Journal of Development Economics* : 31, No.2, pp. 221-239, October.
- Train, Kenneth E. (2003) *Discrete Choice Methods with Simulation*, Cambridge University Press.



### 第3章 米生産調整政策の転換

岐阜大学応用生物科学部 教授 荒幡 克己

#### 第1節 歴史的経緯と現状

##### 1.1 米生産調整の歴史的経緯

米生産調整<sup>51</sup>の歴史的経緯を辿るとき、いくつかの画期に分けられることが多い。ここでは、第一次過剰への対応として始められた昭和44、45年を起点<sup>52</sup>とする第1期（S44～52）、第二次過剰への対応として始められた昭和53年を起点とする水田利用再編対策期の第2期（S53～61）、さらにこれに続く第3期（S62～H15）、平成16年を起点とする米政策改革が実行された第4期に分けて考える。

初めに、第1期を振り返る。制度がスタートした当初、生産者の抵抗は激しいものであった。米産地の一部の県では、配分が言い渡される説明会には、警官隊が出動、会場外の警備に当たるとともに会場内には私服警官が配備された。生産者による騒擾<sup>そうじょう</sup>を防止するためである。市町村への配分では、知事の公文書を市町村の首長が「受取拒否」し、担当者は、受け取ってもらえるまで数回足を運ぶことも珍しくなかった。また、農協は主体的実施を強く拒否し、初めから傍観者の観があった。

注意しておくべきことは、メディアの反応等である。現在、農業団体は米生産調整堅持を主張し、一方、消費者、一般メディア、財界は、生産調整廃止を支持している。しかし、減反政策開始当時、米生産調整への評価は、今日と全く逆であった。昭和45、46年当時の新聞論調をみると、概して、古古米対策としての減反目標達成を「成功」と論評している。確かに消費者の中には、青刈りが断行される場面では、生産者に同情する風潮さえあった。とはいえ、総じて当時の評価は、3Kの一つとされ赤字財政の元凶と指摘されていた「食管」の赤字減らし、食味の劣る古古米の処分を促進する有効な方法として、一般メディア、財界等の非農業サイドは、減反の目標達成を評価していた<sup>53</sup>。

<sup>51</sup> 米生産調整は、時代により正式名称自体も異なり、また執行する側と受け止める側でも異なる呼び方をする。例えば「減反」は、正式名称として使われたことはないが、生産者、メディア等ではむしろ最も通りが良い言葉である。本報告では、文脈によって「米生産調整」、「減反」、「転作」の3つを用いるが、意味するところに大差はない。

<sup>52</sup> 正確に言うならば、昭和44年は政策として始めることが意思決定されたが、実施されたのは、わずか数千haであり、試験的だった。経済的に意味のある大面積の減反は、昭和45年に始まるが単年度措置であった。数カ年に及ぶ本格的対策となったのは昭和46年である。経済的に重要なのは昭和45年だが、政府見解では、制度の側面を重視し、本腰を入れた対策として意思決定をした昭和46年をスタートとみることが多い。

<sup>53</sup> 実のところ、この評価は経済理論的にも正しい。人為的な高米価で過度な生産刺激がある状態では、経済学でいうデッドウェイト・ロスが多くなっている。そこで生産調整を軽微にかけると、デッドウェイト・ロスは減少する。少なくとも需給均衡量を下回らない範囲の生産削減ならば、社会全体の経済効率は向上する。付言すれば、この逆に、現在のように需給均衡量を下回る生産量と人為的な高米価の下では、生産調整を少しでも緩和すれば、社会全体の経済効率は向上する。調整コストの問題を別とすれば、一般メディア、消費者等が思う「減反は緩めた（またはやめた）方がいいのではないか」という直感は、この意味で間違っていない。

米生産調整政策は、開始時点において、農民を苦しめたという意味で苛斂誅求<sup>かれんちゅうきゅう</sup>を極め、「虎よりも猛し」と言われるほどの「苛政」であった。しかし、他に選択肢があるのに採用しなかった、という意味での「失政」に当たるとまでは言い切れないかもしれない。上げ過ぎた米価による「過剰」への緊急避難的対応として、減反はやむを得ない面もあった。本質的な失政は、昭和30年代後半からの米価の政治主導による上げ過ぎにあった。とはいえ、新聞論調は、昭和47～48年頃から、過剰米解消が一段落すると、農民の生産意欲減退を減反政策のマイナス面として糾弾するようになった。

第2期は、「水田利用再編対策」9カ年の時期である。この時期、依然として米価は高めに設定されていた。高米価で生産を煽り、一方で減反を強いるのは、いかにも政策矛盾である。このことを当時の農林水産大臣渡辺美智雄は、「冷房と暖房を一緒にかけるようなものだ」と当意即妙の言い回しで表した<sup>54</sup>。センスのよい政治家は、事の本質を見抜いていたのである<sup>55</sup>。

しかし、この本質は、行政の執行担当者や現場関係者には、歪曲された形で伝わった。正しい認識としては、「高米価の下では、米需給ギャップは、構造的なもの。需給均衡化対策は、緊急避難的ではなく、長期的課題として取り組むべきもの。米と他作物との収益性格差を是正し生産を誘導するとともに、高い政府買入価格と安い政府売渡価格によって生じている逆鞘を解消する」ということであった。事実、政府の公式文書でも、当初はこのような書き方がなされていた。その際に、真の需給均衡とはいえないが、需給を彌縫的<sup>びほうてき</sup>、人為的に一致させる一手段が生産調整であった。しかし、錯誤した認識として、政府から地方の行政関係者へは、次のような認識が流布された。「米需給ギャップは、構造的なもの。減反は、緊急避難的ではなく、長期的課題として取り組むべきもの。」

確かに米需給の不均衡は構造的なものであり、その均衡化は、日本農業にとって長期的課題であった。しかし、米生産調整は、いつまでも続けることを是として良いのか疑問である。後述するように、そもそもカルテルは短期的な手法である。この時期、農民は「いつかは減反がなくなる。これは緊急避難だ」と認識していた。これに対して、行政指導では「減反は緊急避難ではない。本腰を入れて長期的課題として取り組んでもらいたい」と、その推進運動を鼓舞した。

今振り返ると、指導を受けていた農民の直感的認識は、それほど見当違いなものではなかったかもしれない。ただし、指導する側は、米価引下げが政治情勢からしてままたらぬ中で、米需給均衡化対策とともに長期的課題であった食料自給力の強化や偏向していた土地利用の再編という政策目的を達する手段として、経営判断の前提となる価格・助成の経済的諸条件を差し置き、「減反は緊急避難ではない」と生産者を説得するほかはなかった。

第3期のうち、前半の6年間は、水田農業確立対策の下で、米生産調整は第2期同等ないしはそれ以上に、国、都道府県、市町村から集落に至るまで、その推進体制が固定化され、農政の一

<sup>54</sup> 政治家の発言であり文献はないが、当時の秘書官、日出英輔氏は食糧月報の記事で、「過剰発生の源を残しながら一方で生産調整をする、つまり『冷房と暖房を一緒にかける』ことになる。長い目で見たら決して生産者のためにはならない」と適切な言葉を補いつつ、この表現を引用・紹介している。日出（1997）を参照。

<sup>55</sup> しかし、そのことと解決策を講ずることは別物である。米価は、それまで上げ基調だったものを据置きにするだけでも政治的には相当なエネルギーを費やした。反転して引下げに転ずるのは、ようやく昭和62年に実現した。なお、この他にも高米価と転作政策の併進に疑問を投げかける論調はあった。例えば、小倉武一氏は「稲田転作」のペンネームで、過剰米輸出の問題を端緒として日本の米政策に関する議論を提起し、それに答える形で、転作よりも高米価の是正が本質であることを指摘していた。小倉（1981）を参照。

部門として根づいた。政府米価は、下げに転じたとはいえわずかであり、一方で転作奨励金は第二次臨調の下で削減が強く要請された。過剰圧力が強い中で、当面、生産調整は継続せざるを得ず、かつその拡大も必然的であった。

この固定化された推進体制は、「固定」とはいえ、その軋轢<sup>あつれき</sup>たるや激しいものがあった。都道府県から市町村への配分は熾烈<sup>しれつ</sup>を極めた。米産地に限らず多くの県で、市町村長による知事公文書の受取拒否が引続き見られた。また、担当者レベルの会議では、配分への不満が噴出するのは常で、場合によっては、受取りをめぐる押し問答となり、混乱のうちに説明に当たった県担当者<sup>あつれき</sup>のところに市町村の担当者が殺到してもみ合いとなり、後で気づくと県説明者の背広のポケットに渡すべき配分通知がいつの間にか押し込まれていた、というような場面もあったという。集落段階での配分もまた緊張する場面が多かった。調整に当たる集落役員の心労も相当なものであり、ノイローゼ、さらにはそれ以上へと悪化する例さえあったという。

この時期に入って7年が経過した平成5年には、未曾有の冷害が北日本を襲い、戦後最低の記録的凶作（作況指数74）となり、一時的に復田が奨励された。しかし、翌年再び過剰に転じ、一年だけで転作再強化へと政策が目まぐるしく変化した。そして、この「復田から転作再強化へ」という揺れ戻しが、米生産調整政策への不信感を強めた。一方で、この時期、平成5年12月にはGATT（関税および貿易に関する一般協定）ウルグアイ・ラウンドが合意に達し、日本はコメ市場の部分開放を受け入れた。これに続き、旧食糧法が廃止され、「食糧法」に置き換わった。

道府県関係者の話によれば、この時期を境に、現場ではやや白けたムードになったという。県が市町村を集めて行う担当者会議では、配分への不満はかえって弱まった。これと時を同じくして、目標配分の未達成が多くの都道府県で頻発するようになった。第2期から第3期の前半までの期間は、不満は強かったものの、磐石ともいえる推進体制で政府が決めた通り100%の目標達成を続けてきたのが、第3期の後半、即ち平成7年以降、緩んできたのである。

しかし、その一方で、制度の改革では、いくつか強制度合いを弱める試みや生産調整方法の工夫が見られた。強制度合いを弱める工夫として評価できるのは、「地域とも補償」の導入である。これは、農民の知恵として、東北、特に宮城県等では制度発足当初から見られ、また組織的には愛知県西三河地方等でも展開されていたのを、国の制度として取り込んだものである<sup>56</sup>。

とはいえ、転作強化による重圧は、毎年徐々に強まるばかりであった。県間、市町村間の不公平感が高まり、一方、転作をきっちりやっても米価が下がり続ける実情を見て、生産者は閉塞感に襲われた。「転作強化はもう限界」という声が各地から聞かれるようになった。

## 1.2 米政策改革と米生産調整の現状

米生産調整の限界感が極に達した中で、平成14年にはその抜本的な改革を図るべく、農林水産省に学識経験者等からなる「米生産調整に関する研究会」が設置され、その報告を受けて「米政策改革」が断行された。その内容は多岐にわたり、関係する文献等も多数刊行されているので、

<sup>56</sup> ただし、東北では、同時に秋田県、山形県、福島県会津等で見られた互助金制度もあった。これは、「地域とも補償」とは異なり、全員が拠出する訳ではなく、当事者間の金銭遣取りを基本とする。しかし、こちらは、国では取り上げられなかった。

全体の説明は省く。本稿と直接関係する箇所のみ概略を述べれば、大きくは次の2点である。

第一は、目標配分にその販売実績を反映し、市場動向が敏感に供給サイドに伝わるように変更されたことである。こうした市場適応型の配分に対して、県間の不公平感に起因する不満がたまり、必ずしも当初の趣旨に沿った推進は徹底して行われているわけではない。

第二は、生産調整に参加しない者の存在を例外規定的ではあるが正式に認知したことである<sup>57</sup>。地域差を伴いつつも、これが広範に行き渡り、相当数の生産者が不参加という選択を行った。生産調整は、全員参加でかつ集落の集団的相互監視機能の下での推進がそれまでの基本だったが、この方針の下で、例外規定的であるとはいえ、参加・不参加の選択の道が開かれたことにより、生産調整は柔軟性を増した。ただし、生産調整堅持の立場からすれば、それは、<sup>たが</sup>権が弛緩したということの意味したのである。

## 第2節 米生産調整の位置づけと性格

### 2.1 消費者負担型農政から財政負担型農政へ

農業保護は、程度の差はあれ先進国では多くの国で行われている。どの程度の水準が望ましいかは、最終的には国民的な議論を経て決定されるべきものであり、一研究者が断定的に述べるべき性格のものではない。しかし、保護の方法は別である。明らかに非効率な方法や不適切な政策手段があれば、これを分析し、指摘すべきであろう。

経済理論によれば、農業保護の負担を消費者に負わせることは望ましくない。何故ならば、消費者が直面する価格が相対的に高いものとなり、本来の消費行動を歪曲し、経済的に非効率となるからである。つまり、「デッドウェイト・ロス」（死荷重）と呼ばれる社会的厚生損失が発生するということである。また、負担の透明性の意味でも、消費者が知らずに負担していることは望ましくない。消費者価格の歪曲を是正する方法は、価格支持による保護を廃して、政府の財政的な支払いによる保護に変更することである。

ただし、その財政的な支払いであっても、例えば生産者の受取価格が高い水準に保証されるような仕組みならば、生産者価格が歪曲されたままである。この弊害は、生産者行動が過度な生産刺激によって歪曲化されるとともに、その保護の恩恵が生産要素の提供者たる肥料メーカー等にも及び、保護効果が拡散することである。そこで、OECD（経済協力開発機構）での議論を発端として、先進国農政では、デカップリングされた（生産奨励と切り離れた所得補償としての）直接支払いの方法が提案され、実施されるようになった。これにより過度な生産刺激による市場歪曲や要素提供者への保護効果の漏出が軽減され、より効率的な保護ができるようになるものと期待されている。

こうした理論的背景から、欧米先進国における農政の潮流は、「消費者負担型農政から財政負担型農政へ」という方向にあり、事実、価格支持を廃止し、直接支払いへと向かってきた。他方、日本の米政策は、むしろ逆方向に向かった。旧食管制度の二重米価は、生産者価格支持という側

<sup>57</sup> 生源寺（2006）は、第一の点については「自己決定的な生産調整」、第二の点については「経営判断を重視する生産調整」と期待を込めて表現している。

面から過度な生産刺激と要素提供者への保護の漏出がみられた。その意味では必ずしも適切ではない財政負担型であるが、一応は財政が負担する農政であった。これに対して、生産調整は、生産削減のカルテル的效果によって米価を高値に維持するものであり、消費者負担型である。変則的な形ではあるが、日本農政は「財政負担型から消費者負担型へ」と、欧米とは逆方向に進んできたのである。

米生産調整の発足当初は、こうした方向もそれなりに妥当な面がなかったわけではない。当時、食管制度の累積赤字は膨大で、高米価による生産刺激を受けた過剰米の在庫は、食管会計を圧迫していた。そして、国鉄、健保とともに3Kと称されていた食管赤字の解消は、重要な国家的課題であった。その解消策として、いわば財政節約型農政として米生産調整は寄与したところが大きかった。しかし、今日、生産調整の価格維持効果に依存した日本の米農政に、果たして正当性はあるのだろうか。後藤（2006）は「所得確保機能を分離する直接支払いを考えず、長期にわたって生産調整を実施してきたわが国は、世界的に見て例外的な存在である」と指摘している。

## 2.2 世界の農産物生産調整と日本の米生産調整の特徴

不況を乗り切るために企業が操業短縮を実施することは通例であり、特に昨今の景気後退下では、頻繁に目にする。また、一企業にとどまらず業界全体が合意する場合には、独禁法の制限の下で、これまでも不況カルテルが実施された歴史がある。農産物でも同様である。特に、先進国では、技術革新により農産物供給能力が増加しやすい反面、需要は胃袋の容量に上限があることから伸び悩み。一方、農業の生産者は、寡占企業で生産削減のコントロールがしやすい製造業とは異なり、無数の小規模生産者であり、業界団体や国家介入がなければ生産調整の実施は難しい。

かくして、農産物生産調整は、世界の農政の歴史を遡ればそれほど珍しいことではない。特に指摘すべきは、アメリカの大恐慌を救ったニュー・ディール政策の根幹をなす政策領域の一つが「過剰農産物対策」であり、それが生産調整だったということである。子豚の屠殺による生産調整には、消費者が動物への憐憫の情から猛反発したが、生産者の多くはこれを歓迎した。過剰によって暴落した価格からのスタートであったから、生産者は生産調整の価格浮揚効果を実感し、支持したのである。

先進国農業の課題は、前述の需要・供給両面の構造的要因からして、基本的には「過剰問題」となる。一方で、今後の世界の穀物市場では「価格や需給の不安定性が増す」との見方が多いことから食料安全保障は軽視できないが、このことは過剰問題から免れられることを意味しない。だとすれば、出来秋や収穫後の在庫調整とともに、作付け前からの生産調整は、今後とも日本農政が、時にはその実施を検討の俎上に乗せなければならない課題かもしれない。しかし、日本の現在の米生産調整はあまりに奇形化しており、種々の問題点が既に顕在化している。

以下では、日本の米生産調整の特徴を指摘する。このうち、第一、第二は、稲作、米という属性が持つ物理的特性に起因するものであり、第三、第四は、日本が採用した生産調整方式の特徴であり、時代背景等にも影響を受けた社会経済的なものである。

第一に、欧米畑作物の生産調整のように、増産が「畑」という同一地目の播種時の作目選択で

起こったのではなく、「畑」から「水田」へと地目が転換されて起こったということである。ここでは投資を伴い、いったん水田になったら畑に戻しにくい。一時の生産刺激が構造的な過剰として後々まで尾を引き、過剰とわかっているにもかかわらず、投資回収のための生産継続意欲は強かった<sup>58</sup>。

第二に、米という商品の特性に起因する「半生鮮性」ともいえる性格である。前述のように世界各国で農産物の生産調整が実施されてきたが、同時に過剰生産は在庫積増しで吸収する施策が採用されてきた。そして、生産調整を廃止しても、収穫後、事後的に在庫によって過剰を調整する手段が多用されてきた。小麦、とうもろこし等は、いずれも保存性に優れ、一年程度経過しても市場価値の減少がわずかであることに一因がある。生乳でさえもバターと脱脂粉乳にすれば、長期保存可能な製品となり、在庫での調整に適している。米の場合は、新米の価値が高く、古米となるまで在庫として抱えた場合の売買差損が大きい。事前的な生産調整ではなく、出来秋の事後的な在庫調整による需給調整の方が、豊凶が決まってからの操作であるため確実であり、微調整等ではその利点が大きいが、だからといって、大幅な需給調整を出来秋からの調整に期待することは、上記の米という財の特性からして限界がある。

第三に、集落の相互監視機能を利用したことである。一般的にカルテルは、参加メンバーには常にフリーライダー（ただ乗り）の動機があるとされている。できれば隠れて自分だけ目一杯に米増産を行い、メンバーの生産調整で高値になっている米価の恩恵を受けたいということである。そのため、カルテルには監視コストが必要となる。

農産物生産調整は、寡占企業とは異なり、無数の農民を参加メンバーとするカルテルであるから、その監視コストは膨大になる。ところが、日本では、「集落」という地縁的共同体が持つ相互監視機能を用いることができた。集落に生産調整目標を一括配分し、連帯責任でもって目標達成に向けて推進したのである。他の農産物では、集落全員が生産しているわけではないためこの手段は使えないが、米だけは使えた。かつて磐石の態勢で全国のほとんどの市町村や集落で目標配分が達成できたのは、これによるところが大きい。つい最近までは、これを賞賛する声も多かった。

しかし、これを成功物語と観るべきではない。日出（2008）は「地域ぐるみでの生産調整の風潮は、多くの地域で、個別稲作経営の自立を困難にした」と指摘している。集団主義で推進してきた生産調整の弊害は少なくない。それは、経営者から経営判断の権利と自己責任、自立精神を奪い、経営成長の桎梏となっている。

第四に、生産調整の開始時点が、過剰に伴う価格低迷からのスタートではなかったことである。世界の農産物生産調整のほとんどは、過剰生産による価格低迷からの脱却として試みられてきた。よって、生産者は、生産調整による価格浮揚効果を実感できた。しかし、日本では、需給均衡価格を上回る価格が旧食管制度の政府買入価格として設定されていたところからのスタートであり、生産者は、高米価、自由作付けという状態を起点として米生産調整を評価した。そのために、そこからの「幻想的損失感」が常に生産者の意識としてあり、価格浮揚効果はほとんど実感され

<sup>58</sup> ただし、戦前の米需給調整は、現在ほど硬直的ではなかった。なぜなら「陸稲」の比率が高かったからである。そのため、地目変換を要しない畑状態のままの米の減産・増産や他作物への転換は比較的容易であった。なお、戦前にも米生産調整が企図されたが、荒木陸軍中将が、国防、食料安全保障上の理由から反対し、頓挫して実現しなかった。

なかったのである<sup>59</sup>。平成16年からの米政策改革では、「生産者主体」<sup>60</sup>という言葉が重視され、生産者のための（価格暴落抑制を狙いといた）生産調整である、という意識改革がなされた。「誰のための生産調整か」という問いかけから出発したこの意識改革は一定の成果を挙げ、改革前よりも相当程度この意識は浸透した。

本来、農産物生産調整は、生産者の義務ではなく権利である。このことは、諸外国では当然のこととして受け入れられている。例えば、アメリカのケネディ政権時には、大統領が直接、生産調整するか否かを農民に問いかけ、その権利を行使するかどうかを生産者団体に決断させた<sup>61</sup>。日本の米生産調整では、こうした意識が浸透していなかったことが、生産調整の実施者、生産者双方において不幸な結果を招いたのである。

## 2.3 カルテルとしての米生産調整論

日本の米生産調整に限らず各国の農産物生産調整は、合法的なカルテルとして行政または公的機関もしくは団体が主導して実施されている。合法的であろうとなかろうとそれはカルテルであり、一般カルテル論からみた分析が適用できる。カルテルについての実証研究として、最新の研究成果は、Levenstein and Suslow（2006）が総括的な報告を出している。これによれば、世界の全産業のカルテルは、その多くが10年以内の存続期間であり、短期的調整政策としての色彩が濃いとされている。農産物でもそれほど長期の生産調整はない。

カルテル一般論において、存続可能性を高める要素としては、①斜陽産業である、②新規参入がほとんどない、の2つが指摘されている。一方、崩壊の可能性を高める要素としては、③品質格差がある<sup>62</sup>、④メンバー間の不信感、結束の乱れ、渦巻く不公平感、の2つが指摘されている。

<sup>59</sup> なお、高米価、自由作付けとの比較で、米価抑制や減反に幻想的損失を感じただけならば、それは心情的なものにすぎず、「自由作付け、米価暴落」よりも得していることを説得すればよい。しかし、高米価、自由作付けが続くものと予想して新規開田ブームにより投資してしまった生産者には、幻想ではなく現実的かつ多大な損失が発生した。この意味では、こうした米主産地等の生産者は、政策変更の犠牲者であった。

<sup>60</sup> 米政策改革の文書では、「生産者・生産者団体」が「主役」という表現でまとめて括られている。しかし、後者は、執行体制の問題が中心であり、政策の受益者とその意識の問題とは別物である。それは、経済学的な問題とは別であり、ここでは論じない。

<sup>61</sup> ちなみに、この時、アメリカの生産者団体は生産調整を拒否した。生産調整により価格が浮揚して生産者は得することがわかっていたにもかかわらず、である。これは、二つの理由により説明できる。一つは、カルテルの持つ本質的な弱み、すなわちフリーライダーへの誘惑を抑制し、結束を維持することのコストを考慮して「利なし」と判断したことである。もう一つは、農民の本来的な勤勉、自主独立的な経営判断思考である。しばしば日本の米農家が生産調整を嫌っていたことが、日本またはアジア固有の儒教的勤勉性を理由に説明されることがあるが、これは必ずしも正しくない。アメリカ建国の父、ジェファソンが「民主主義の学校」とまで価値観を置いたアメリカ農業の経営者が持つべき自主独立の精神、すなわちジェファソンニズムとプロテスタントの勤勉精神は、ともに生産調整による価格浮揚を通じた作為的利得よりも自由の下で自らの力により経営発展を図る道を志向したのではないか。自由作付けは、洋の東西を問わず、農民の本来的な願望である。

<sup>62</sup> なお、Levenstein らは指摘していないが、日本の米生産調整では、コストの格差もカルテルを阻害する要因となっている。通常、カルテルでは市場シェアの実績に応じて生産量が割当てられるが、経済理論からみて当然そこにはコスト格差が反映されている。よって、一般のカルテルの常識からして、コスト格差をカルテルの阻害要因に挙げる必要はなく、Levenstein らもこの常識に従ったものと考えられる。しかし、日本の米生産調整では、生産量の割当に、品質格差（販売価格）のみならずコストも反映されず、別の要素による意図的な割当が続けられてきた。近年コスト格差は、品質格差とともに発足当初よりも大きくなっており、カルテル阻害要因は、実質的には一層拡大しているとみるべきであろう。

このうち、①については、日本の米産業は消費減退の中で縮小が進む斜陽産業であり、その意味では、カルテルが存続する可能性が高いことが示唆される。②の新規参入については、生産段階で園芸等の一部に脱サラでの就農等もみられるものの、稲作では農業への企業参入は少ない。しかし、米産業は、川下段階の小売から次第に卸、集荷へと自由化や業界再編の動きが及んでおり、新規参入もある。この意味では、カルテル存続の攪乱要因が増加しつつあるとも解釈できる。

③の品質格差については、かつて生産調整が磐石の態勢で推進されていた昭和50年代と比べて、産地品種銘柄間の格差は大きいとみるべきである。近年、業務用低価格米の引合いが強い等、これを是正する動きがあるものの、依然として品質格差とこれを反映した販売価格の差は大きい。これは、カルテルの阻害要因である。④については、近年、各県間や生産者個人間で不公平感が増大している。これもまた、カルテルの結束を乱す阻害要因となろう。

このように今後の米生産調整については、存続可能性を高める要因、阻害する要因の双方が考えられるが、いずれにしても、40年も続けたケースは極めて稀であり、農産物生産調整として見ても、一般論としてのカルテルとしても異例であると言わざるを得ない。今後とも先進国農業の課題が「過剰」への対応であることを考えると、短期的過剰対策としての意義を軽視すべきではないが、かといって、長期的に根強く固定されたカルテル構造は、やはり異常である。

### 第3節 米生産調整を巡る情勢の変化と政策転換の可能性

#### 3.1 転作率の増加と効率の低下

##### — 日本の米生産調整は「ガードナーの転換点」を超えたか —

米生産調整の生産削減率（面積基準では「減反率」や「転作率」と称される）は、徐々に拡大してきた。生産調整という政策手段を所得移転とみる場合、需給を人為的に引き締めて高価格を維持し、消費者から生産者へと所得移転がなされたものと解される。この所得移転の効率を生産補助金と比較すると、軽微な生産調整の場合は生産補助金よりも移転効率がよいが、生産調整の削減率が高くなると次第に効率が低下し、遂には生産補助金のほうが逆に効率がよくなる。

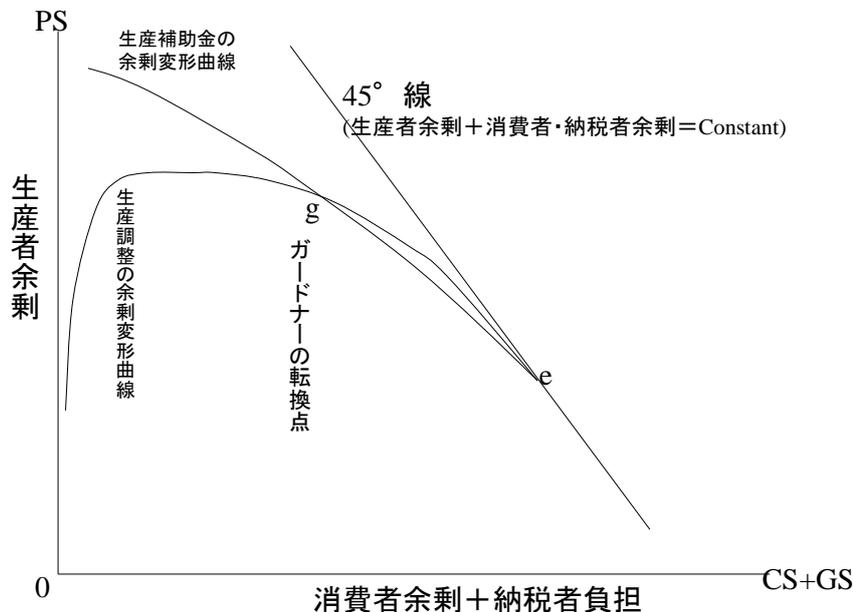
このことを示したのが、**図表1**である。横軸は、消費者と納税者の厚生余剰の合計、縦軸は生産者余剰である。もし、所得移転が全くロスなく行われたとすれば、図中e点から45°に引かれた線上に移動するだけで、双方の厚生余剰の合計は変わらない。つまり、与えられたパイのやりとりはあるが、合計は不変である。

しかし、実際には政策の実施によって、何らかの所得移転ロスが生ずる。これが45°線からの乖離である。政策介入がある場合、全体のパイが縮小してしまうのである<sup>63</sup>。その際、「生産調整」の場合は、独占価格を過ぎての生産削減は、生産者、非生産者の双方にとって明らかにマイナスとなり、所得移転には限界がある。他方、「生産補助金」の場合は、効率が逡減するものの

<sup>63</sup> 政策介入のロスの中には、財源確保の課税段階での徴税コスト、政策の執行コスト等がある。日本の米生産調整政策では、一筆毎の圃場確認を行う等の執行コストが膨大で、これだけでも生産補助金よりも生産調整のほうが非効率であるかもしれない。だが、ここではそれは問わず、両者に差がないものとして、価格が歪曲されることによるデッドウェイト・ロスのみ注目する。

マイナスにはならない。かくして、生産調整を強化していくと、必ずどこかでこれら2つの線は交わる。すなわち、2つの政策の所得移転効率——政策手段の効率性——が逆転する。この交点、すなわち、図表1のg点が、「ガードナーの転換点」である（Gardner, B. (1983)）<sup>64</sup>。

図表1：ガードナーの転換点



現時点で日本の米生産調整がガードナーの転換点を越えたかどうかを厳密に検証することは、かなり難しい。ただ、重要なことは、現在の日本の米生産調整の方針は、米消費が減退しても生産調整面積を同一のままにして米価低下を受け入れることではなく、（実効性があったかどうかはさておき、狙いとしては）同一米価が維持できるように生産調整を毎年強化していく方向にあるという点である。現在、既に相当高い減反率となっていることは確かだが<sup>65</sup>、一層強化する方向を採用し続けると、仮に現時点でガードナーの転換点を越えていなかったとしても、いつかは必ず超える。すなわち、生産調整が保護の方法として非効率になる。この意味で、「連続的生産調整強化による米価維持」は、採用してはならない政策ではなかろうか。もし生産調整堅持を基本とするならば、せめて「生産調整は現状の強度を維持し、これ以上の強化は行わず、米価のある程度の低下（それでも生産調整を完全に廃止する場合よりも米価暴落は抑制できる）は受忍す

<sup>64</sup> 初出は1983年の学術論文だが、その後、ガードナーは、この概念を大学院のテキスト（1987）で平易に解説した。今日、この知見はアメリカ農政学では常識的なものとなっている。

<sup>65</sup> しばしば水田の4割が減反されているといわれるが、これはガードナーの転換点の議論で求められる実質的な生産削減率とはやや異なる。この4割の意味は、「昭和45年時点で水田だった面積から、その後、農地転用により農林水産業以外の利用（宅地、工場用地、駐車場等）に転じた面積を減じたものを分母とし、主食用水稲作付面積を分子として、これを10割（100%）から引いたもの」というのが正確な意味である。分母と分子の双方には、林地となったもの、果樹園となったもの、ガラス温室になったもの、養魚池になったもの等が含まれる。これらは、現況水田ではない。これらを分母と分子双方から除いて、実質水田であるうち、どの程度が水稲作付けされていないか——これが知りたい実質的な減反率である。この場合、40%は明らかに過大であるが、30%は超えているものと推定される。

る」という姿勢であれば、現在の米消費減退の継続を前提とすれば、経済理論的に許容の範囲にあるかもしれない。連続的生産調整強化は、経済理論的にも許容しがたい方策といえる。

このことは、むしろ現場感覚とかなり一致するのではないだろうか。増産意欲の高い県での調査では、「もう少し強化されれば、一気に雪崩を打つように、これまで協力者として生産調整に従ってきた生産者が、非協力者に転ずる危険性が極めて高くなってきている」との指摘もあったからである。

### 3.2 生産調整を廃止した場合の予測均衡価格と均衡需給量

生産調整を廃止した場合の予測均衡価格と均衡需給量の見通しは<sup>66</sup>、この制度の改革方向を検討する上で極めて重要である。荒幡（2009）は、これに関する詳細な分析を行っており、詳しくは、同報告を参照されたい。ここでは、本報告で必要な最小限の引用にとどめる。

図表2において、現状は、目標配分が示されているため、供給曲線は垂直で $S_0$ である。これに対して、生産調整の助成金をそのまま残し、規制としての目標配分のみを廃止した場合をシナリオA（供給曲線 $S_1$ ）とする。一方、生産調整の目標配分から助成金に至るまで全てを廃止した場合、米と他作物の相対的収益性が変化するため供給曲線がシフトする。これをシナリオB（供給曲線 $S_2$ ）とする<sup>67</sup>。

前者は、筆者が全国38道府県の県行政、県農協中央会担当者からの訪問聞き取り調査を平成17、19、21年の3回にわたり実施した結果をもとに、各県別に米価同水準、助成金同水準、目標配分のみを廃止を条件とした米増産見込みの数字を、対象転作水田の転作態様別（麦、大豆、調整水田、保全管理、実績算入等）に推定して、積み上げた数字を全国増産見込み17万5千haとしたものである。

ただし、この増産はそのままでは終わらず、価格低下を招き、それに反応して生産サイドも減産するため、いずれは最終的な市場均衡に収束する。その均衡需給量はこの17万5千haほど大きくはない。需要と供給の弾力性が等しい場合はほぼ2分の1であり、需要弾力性が小さければ、増産度合いは2分の1以下となる。後者のシナリオBは、訪問聞き取り調査では必ずしも明らかにならなかったため、推測の度合いの強い数値である。増産見込みは、その上限を58万haとした。なお、試算の基準値は、平成19年産米の入札市場の加重平均価格14,185円/60kg、需要実績855万トンである<sup>68</sup>。

この試算によれば、シナリオAでは、均衡価格は弾力性の設定いかんによって11,544～12,651円/60kgであり、標準的な設定では12,319円/60kgとなる。均衡需給量は同様に881～907万トン、標準的な設定では891万トンである。シナリオBでは7,674～10,084円/60kgであり、標準

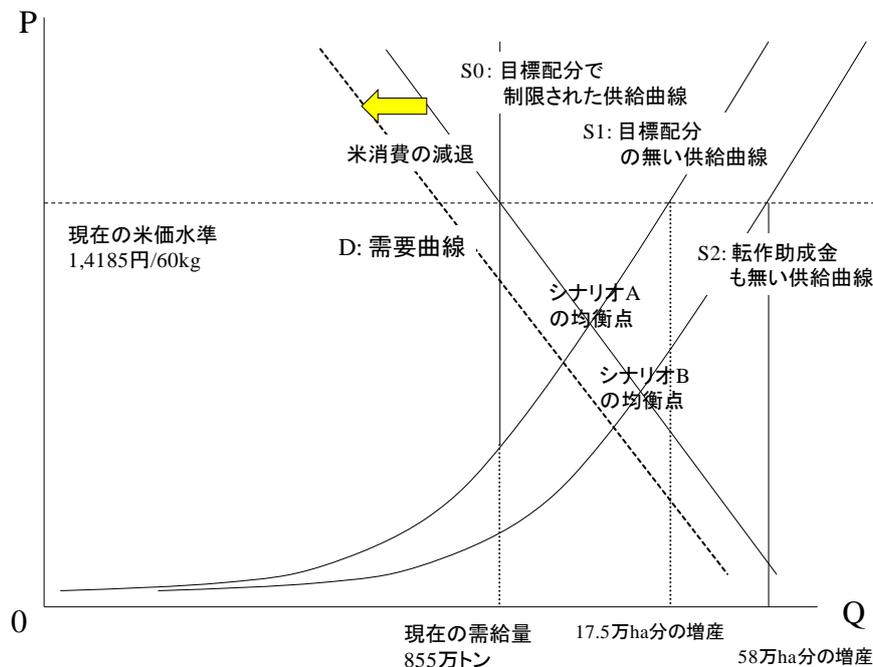
<sup>66</sup> 生産調整廃止後の米価の予測は、先駆的には草刈（1994）が行ったが、最近では山下（2004）が、直接支払いの金額まで試算している。

<sup>67</sup> ここで言うシナリオAは、原報告ではシナリオ1（中位の増産17万5千haの場合）であり、シナリオBは、シナリオ3が相当する。原報告では、この他にも多数のケースを想定した詳細なシミュレーションを行っている。詳細は、原報告を参照されたい。

<sup>68</sup> なお、通常の部分均衡分析と同様に、分析を単純化するため、需要曲線はシフトしないものとして試算する。需要曲線のシフト、すなわち米消費の減退は別途論ずる。

的な設定では9,315円/60kgとなる。均衡需給量は同様に933~1,019万トン、標準的な設定では966万トンである。

図表2：米生産調整廃止の際の均衡価格



この試算結果をどうみるかは、狙いによって多様であり得る。仮に副作用が少ない改革という視点に立つならば、助成金を残した場合の米価下落はそれほどではないが、助成金をも含めた全廃とした場合、下落幅がかなり大きくなることわかる。ただし、前者のシナリオAでは、その米価下落分を穴埋めすべく何らかの直接支払いを考える場合、財源は全て別途調達しなければならない。これに対して、シナリオBでは、助成金（現行産地確立交付金）の財源を全て振り向け、直接支払いの財源の一部に充当することが可能となる。

### 3.3 政策転換に必要な財政負担の試算

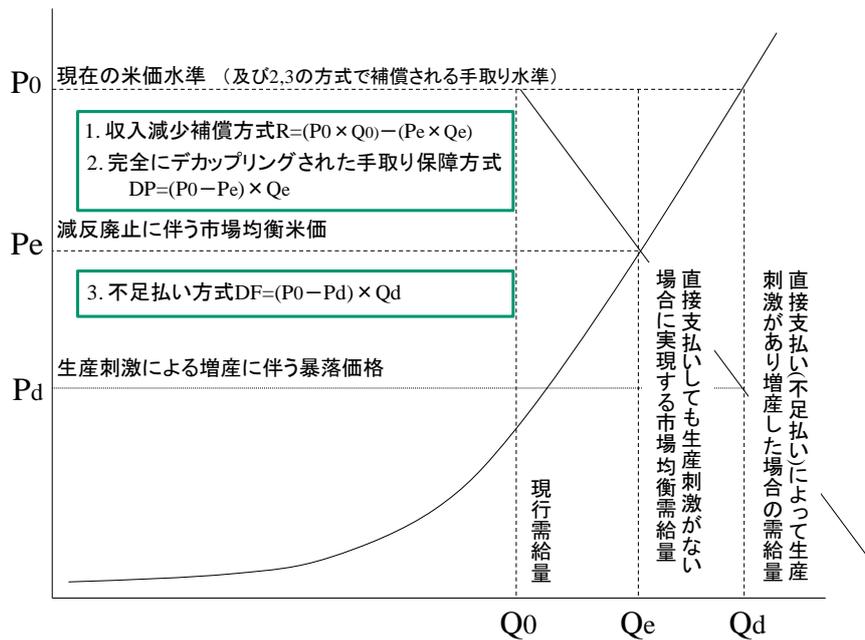
3.2の分析結果をもとに、現行生産調整からの政策転換に必要な財政負担を試算する<sup>69</sup>。これも、詳しくは荒幡（2009）を参照されたい。

ここでは3つの仕組みを想定する（図表3）。第一は、収入減少分をそのまま補填するような直接支払いである。この場合、価格は低下するものの生産量は増加する。価格低下の比率ほどに

<sup>69</sup> 通常、飯米農家には直接支払いの恩恵は及ばないし、またそうすべきではない。ここでは計算の便宜上、全生産量に直接支払いが付くと仮定して計算したため過大推計である。一方、市場流通量のみに着目した計算は過小になる。なぜなら直接支払いが受けられることが分かった場合、「縁故者等への無償販売が有償化する」等の変化が予想されるためである。なお、麦大豆の水田畑作経営安定対策との整合性を考えると、担い手に絞り込む方法も考えられるが、ここでは議論を単純化するため、全階層を対象とすることを前提に試算した。この点に関しては、別途の議論が必要である。

は財政負担は要求されない。第二は、価格低下分がそのまま補償され、生産物当たりの収益性が従前と同水準に保てる直接支払いで、かつデカップリングが完全に成功し、生産刺激が全くない場合である。これは、かなり理想型に近く、実際には多少の生産刺激が生じざるを得ないかもしれないが、議論の出発点としてこれを設定する。第三は、いわゆる不足払いである。価格低下分がそのまま補償され、生産物当たりの収益性が従前と同水準に保てる直接支払いという点では第二の方法と同様だが、生産刺激があり増産される場合である。量的には、現行価格と同水準の収益性を補償する手取りが無制限に約束される。

図表3：3つの直接支払方式



試算によれば、シナリオAについては、「収入減少補填方式」では1,341～3,071億円（標準的な設定では1,926億円）となる。「デカップリングされた直接支払い」では2,288～3,921億円（標準的な設定では2,769億円）となる。「不足払い」では5,086～9,018億円（標準的な設定では6,700億円）となる。シナリオBについては、「収入減少補填方式」では3,743～7,848億円（標準的な設定では5,218億円）となる。「デカップリングされた直接支払い」では6,699～10,490億円（標準的な設定では7,839億円）となる。「不足払い」では14,730～21,564億円（標準的な設定では17,955億円）となる。

財政負担の試算結果は、シナリオによる相違もさることながら、直接支払いの方式いかんによって財政負担額に決定的な差が生ずることに注目すべきである。特に「不足払い」は、仮に穏健なシナリオA、すなわち生産調整助成金を残す形で仕組んだとしても、最低でも5,000億円を超える財政負担が新たに必要であり、1兆円近くになる可能性も否定できない。他の2つの方式と比較して飛躍的に負担が増大する。シナリオBの場合には、1.5兆～2兆円という数値になり、およそ検討対象とするに値しないものであることがわかる。後述するように、「不足払い」は、採

用してはならない政策なのである。

このことは驚くに値しない。教科書的な説明になるが、需要の価格弾力性が供給の弾力性よりも小さい農産物の品目では、「不足払い」のデッドウェイト・ロスが最も大きく、次いで「生産調整」、「定額支払い」の順になる。もし「完全にデカップリングされた直接支払い」であれば、デッドウェイト・ロスはほとんどゼロに近い。「不足払い」では、同じ水準の農業保護をやるうとしてもかなりの部分がデッドウェイト・ロスとして漏出し、財政負担は膨らむ一方となる。

## 第4節 政策選択の提示

### 4.1 採用すべき政策の範囲

前節での検討から、自ずと採用すべき政策はどのようなものが確定される。生産調整政策は、本来、緊急避難的であるべき性格をもつ。構造的に取り組むべきは、米価の水準を主体とした需給均衡化であって生産調整ではない。その需給均衡は、単に人為的に需給を一致させることではなく、市場均衡価格に一致またはその近傍に極力持つていくことが、経済理論的には望ましい。

とはいえ、現状が市場均衡価格よりも高めであることを踏まえれば、均衡価格実現により生ずる米生産者の損失は相当なものであり、これを補償する措置が必要となる。かつてはその補償措置として適切なものがなく、米価水準イコール稲作農家所得という図式であった。しかし、今日、「直接支払い」という有効な政策手段が選択肢の一つとして登場した。「生産調整を緩和、さらには停止し、作付けの自由度を増した上で、これによって生ずる米価低下がもたらす生産者の損失を直接支払いによって補償していく」——これが採用すべき政策の範囲を示す基本方向である。

市場均衡価格ないしはその近傍に価格を誘導し、市場が資源配分を決めるようにすることによって得られる利益は極めて大きい。それはすなわち、地域間の不公平感は解消されるということである。市場では、アダム・スミスが指摘するごとく「神の見えざる手」によって産地の生産すべき量が決定されるため、不満があっても神の裁きに従うしかない。それに対して、人為的配分には限界がある。政府が把握することができる情報量は、いかに努力したとしても、価格を媒介として無数の関係者の経済事情が反映される市場の情報量には、はるかに及ばないからである<sup>70</sup>。米生産調整の目標配分で地域間の不公平感が存在するのは、政府の配分方法が稚拙であるという理由もあるかもしれないが、それが本質的な問題ではない。そもそも神に成り代わって人為的に配分すること自体、無理がある。

市場均衡価格ないしはその近傍に価格水準を設定することと、生産者所得を確保することの両立は「直接支払い」によって可能となった。とはいえ、このことで筆者は、「全てを市場原理に委ねよ」というつもりはない。特に注意すべきことは、日本の米市場は、大正10年の「米穀法」制定以来、約90年近く市場原理だけに基づく米市場を経験していない。過剰米対策と、その一方で不足に備えた備蓄等、種々の補完的対策が不可欠であろう。

<sup>70</sup> このことは、公共経済学において、government failure（政府の失敗）が発生する原因の一つとされている。

## 4.2 生産調整の緩和または停止の複数選択肢の比較検討

生産調整を緩める、または停止する方向が妥当だとしても、そこにはいくつかの選択肢がある。ここでは、次の4つを挙げておく。

- ① 需給ギャップを完全には埋めない「弱め」の部分的減反
- ② 現行よりも選択の自由度が高い、二者択一的な「選択制減反」
- ③ 減反目標配分停止、ただし助成金残存
- ④ 減反全面停止（目標配分と助成金双方）

第一の「需給ギャップを完全には埋めない弱めの部分的減反」は、それだけでもデッドウェイト・ロスを減少させ、社会全体の効率性を高める。特に、その弱めの減反によって供給量が均衡需給量と一致した場合には、特別な意味を持つ<sup>71</sup>。すなわち、理論的にはこの水準での弱めの生産調整に直接支払いを実施すれば、仮にそれが、生産刺激が強すぎて問題の多い不足払いであったとしても、過度な増産に歯止めがかけられる。その結果、デッドウェイト・ロスは、徴税過程でのロスを別とすれば、支払い過程で生産、消費の双方が直面する価格の変更による市場歪曲がなく、ゼロになる。Alston（2002）は、こうした理想的な生産調整を指摘した。この需給の緩め方は、例えば需要と供給の双方の弾力性が同一で、しかも線型ならば、需給ギャップのちょうど2分の1となる。Alstonは、市場均衡と一致し、デッドウェイト・ロスがゼロになる理想的な部分的生産調整のみを是としたが、ここでは需給ギャップを一致させない緩めの生産調整を幅広く「アルストン型」と呼べば、（タイプを問わず）直接支払いとアルストン型生産調整のポリシー・ミックスは、一つの政策選択肢となる。

ただし、欠点は、弱めとはいえ目標配分を継続しなければならず、規制としての生産調整の問題点が払拭できない点にある。とはいえ、これを経過措置として用いるならば、後述する選択制よりはコントロール可能という意味で優れた面がある。

なお、この「需給ギャップを完全には埋めない弱めの部分的減反」のうち、日本の米生産調整の実情を勘案した最も穏健な方法の一つは、米消費減退に伴う需給ギャップの拡大にもかかわらず、生産調整の度合い、すなわち、減反率を固定したまま、毎年の目標配分を続けることである。これは、名目的には「生産調整の堅持」であるが、実質的には需給を完全に一致させようとする試みを断念したものである。現行を「減反規模連続拡大型」とすれば、これは「減反規模不拡大型」の生産調整である（図表4）。

この方法では、米価は漸減していくが、需要曲線のシフトによりいつかは必ず市場均衡に達する。試算によれば、現行の年間約8万トンの消費減退が続くと仮定すると、意外にも早くそれは7年後に訪れ、均衡価格は11,227円/60kgとなる。均衡需給量は現行と同様の855万トンである。これは極めて穏健で、「生産調整堅持」の名目を保てる利点があり、政治的にfeasible（実現可能）である。ただし、その過程では「政府は無策であった」と改革派からも批判され、「米価下

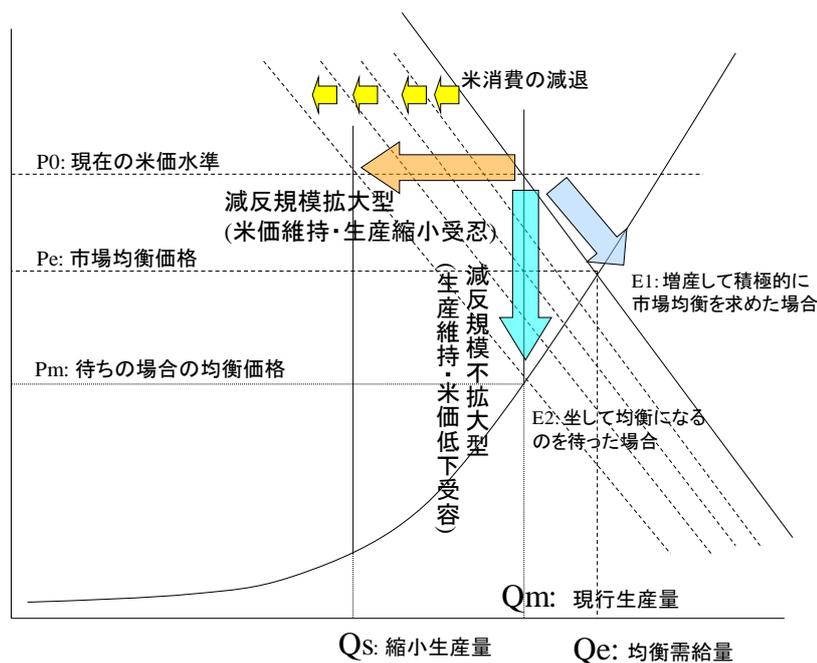
<sup>71</sup> 通常、需給ギャップを完全に解消するための生産調整は、高価格により需要が減少する分を生産削減するとともに、高価格により生産が刺激され供給が増加する分も生産削減しなければならない。ここで指摘するのは、後者についてのみ生産削減した場合である。

落を放置して手を打たなかった」と米価維持に固執する保守派からも批判されるであろう。

繰り返し確認しておきたいことは、一見「生産調整堅持」と矛盾しない選択肢が許容範囲にあるとする根拠は、いずれ市場均衡に達する見込みがあるからである。常識的には市場均衡に達すれば、目標配分は自然消滅する。ただ、注意したいのは、収入減少補償タイプの直接支払いの場合、財政負担は4,214億円となり、意識して生産調整を緩和し早めに市場均衡に持っていく努力をした場合（1,926億円）と比べて、2倍の財政負担を要するという点である。「坐して待つ」よりも、早く市場均衡に移行する努力を払うことの重要性を指摘しておきたい。

第二の「選択制減反」については、既に述べたように、現行制度を「例外規定的選択制減反」と位置づければ、より選択の自由度の高い減反は「二者択一的選択制減反」であるというのが的確な表現であろう。これには多様な方法が考えられる。バリエーションが生ずるのは、一つにはメリット措置をメインの稲作と転作のどちらの側に設定するかである。片方だけに、というものもあるが、双方同時に、という方法もある。この他にも多様な設定が可能で、その設定の仕方によっては妥当な政策選択肢の候補となり得るものもあろう。ただし、ここでは紙幅の制約もあり、詳細は省略する。

図表4：米消費の継続的減退を勘案した政策選択



第三の選択肢である「減反目標配分停止、ただし助成金残存」を選択肢の一つとして加えるかどうかは、現行米生産調整政策の弊害をどうみるかによる。これまで注ぎ込まれてきた各種の転作助成金（現行は「産地確立交付金」）の問題が大きいとみるならば、これを廃して、規制としての目標配分のみを残す選択肢も考えられよう。しかし、規制を残して経済的誘導措置をなくす方向は、ますます規制としての強制度合いを増すために、現実的には採用困難な選択肢であろう。

また、生産調整でより深刻かつ本質的な問題点は、生産者の経営判断を奪うこと、人為的な配分で地域間の不公平感が極に達していること、協力者、非協力者の軋轢を生んでいること等、その多くが規制としての生産調整、すなわち目標配分にある。よって、これを廃して助成金を残す選択肢は、かなりの程度、生産調整の問題点が払拭されたものと考えられることから、選択肢の一つとして加えるべきものである。目標配分停止とこれによる米増産を受けた米価下落に対応するための米への直接支払い、そして転作作物への助成金の組合せが、ポリシー・ミックスとなる。

第四の「目標配分と助成金双方の完全廃止」は、それなりに整理された考え方である。特に、目標配分の弊害とともに転作助成金の弊害を問題視するのであれば、必然的にこうした選択となる。生産調整停止と、これによる米増産の結果生じる米価下落を補償するべく行う直接支払いの組合せが、ポリシー・ミックスとなる。

ただし、これを選択した場合、検討すべきは、相対的収益性の変化である。米についてのみ補償措置を設け、転作作物は助成金を外すだけであるため、相対的収益性が米に有利になる。米増産が強くとれば、米価下落の幅が大きくなる。生産者の所得を維持しようとするれば、財政負担が嵩む。一方で米増産にはつながらず、転作作物の収益性悪化がそのまま耕作放棄の拡大になってしまうおそれもある。これに対して、第三の生産調整助成金を残す選択肢では、双方に財政支援が行われるために耕作放棄は比較的起こりにくい。その反面、米と他作物の双方に助成するため、補助金農政からの脱却を志向する論者からは、非効率な補助と批判を受けるであろう。この第四の生産調整助成金を残さない選択肢では、財政支援の方向は明確化され、双方にゲタをはかせるような非効率性がなくすっきりするが、上記のような弊害も懸念される。

以上を総括するに当たり指摘しておきたいことは、これら4つの選択肢に共通するのは、需給を事前的に完全に一致させることを断念している点である。市場で決まる価格や経済的誘導措置をもとに生産者が経営判断する生産量の積み上げで全体の供給量が決定されるが、それは確定的ではない。農産物の特性として、供給は前年までの価格等をみて反応するため、タイムラグがある。出来秋で若干のズレが生ずることは初めから予想される。しかし、考えてみれば、需給をピタリと一致させるような計画であっても、豊凶変動程度のズレは必ず生ずる。大泉（2007）は、これまでの米農政を「需給調整至上主義」として批判した。需給調整至上主義から訣別しなければ、生産調整で事前的にピタリと数字合わせをする、という呪縛からは脱却できない。微調整は、事後的調整の方が優れていることは明らかである。予期せぬ大過剰の発生への対応や、現状からの変革の経過措置で、大まかな調整として短期に生産調整を用いることは有効であろう。しかし、市場均衡到達後は、前年までの価格を指標とした市場メカニズムを生かした基本的需給調整機能に、事後的な過剰米対策を微調整としてプラスしていくポリシー・ミックスが有効である。

### 4.3 望ましい政策選択の一案

#### 1) 政策案

政策転換の基本方向は、生産調整を緩和・停止し、市場均衡価格を実現し、米価低下により生産者所得減少に対して、極力、デカップリングされた直接支払いを活用することである。細部の詰めは一層の検討を要するが、現時点で望ましい政策選択の一案を示せば、以下のとおりである。

- ・米生産調整を行わない場合の米価下落等があまりに大きければ、経過措置を伴ったとしても財政負担を始めとしてソフトランディングは容易ではない。しかし、生産調整助成金を残し<sup>72</sup>、規制としての目標配分のみを廃止すれば、米価下落はそれほど大きくなる。また、直接支払いに要する財政負担は、生産調整助成金までも廃止してその財源を直接支払いの一部に充当した場合よりも、生産調整助成金と直接支払の合計総額で比較して少なく済む。そして、その方式による方が、耕作放棄を招かず、作目間の相対的収益性格差を変更しすぎないという意味でも望ましい。
- ・米生産調整政策は、採用すべき直接支払いの諸条件を慎重に検討しつつ、3～5年の経過措置を経て速やかに「停止」することが望ましい。ただし、先進国農業の課題は今後とも「過剰」であるから、「廃止」はせずにいつでも出動できるようにすべきだが、それは、あくまで緊急避難的に実施し、年限を最大3年程度で区切る。また、現行方式とは訣別し、作付け自由度を増した新しいシステムによるものとする。
- ・どのような直接支払いの方式を採用するかで影響は極めて異なる。補償すべき目標価格を固定的に設定し、量的に無制限にそれを補償する不足払い方式を採用すると、生産調整よりも一層経済効率の悪い保護となる。生産刺激のできるだけ少ない、極力、デカップリングされた直接支払い方式とする必要がある。耕作放棄防止や自給率向上等のために生産刺激はある程度必要であるが、これは融資等により行う。
- ・適切な経過措置<sup>73</sup>として「厳格なる減反 → 二者択一的選択制減反 → 減反停止」という図式もある。しかし、ここでは「厳格なる減反 → 緩めの減反 → 減反停止」という別の道を用意する。既に述べたように、Alston型の生産調整、すなわち需給ギャップを完全には埋めない緩めの生産調整をかけると、それだけでデッドウェイト・ロスが減少するため、経済理論的には妥当な方向である。
- ・生産調整のみで需給調整を完璧に行うこと自体無理がある。過剰米対策との組合せが重要である。現行制度や過去の制度で過剰米対策はいくつか試されており、複数の対策を密接に連携させることが重要である。市場均衡到達後も、過剰米対策は必要である<sup>74</sup>。

## 2) 望ましい政策選択の課題

上記の「望ましい政策選択の一案」については、同時にその課題も指摘しておく必要がある。

<sup>72</sup> ここでは、同助成金の突然の廃止に伴う相対的収益性の変化による米増産が大幅な米価下落を誘発しやすい問題点に着目して、当面これを残す案を提示しているが、これを以って同助成金が無問題であることを主張するものではない。生源寺（2006）も指摘するように、生産削減対象作目以外に助成金を出して生産調整の実効性を確保する手法は、諸外国の農政と比較すれば、極めて特異である。従来から指摘されている地代転嫁の問題等もあり、見直すべき点が少なくない。

<sup>73</sup> 経過措置が全く実施されず、生産調整停止が突然アナウンスされた場合の米価下落は、理論的には不足払い制度採用の場合の米価下落と一致する。それは、シナリオAでは9,944円/60kg、シナリオBでは4,917円/60kgと試算される。シナリオBは、不足払いの際の財政負担と同様、検討対象とするに値しない非現実的な選択肢である。

<sup>74</sup> この場合、市場均衡への移行過程で生ずる過剰在庫と、均衡価格実現後に生ずる過剰在庫とは性格が異なり、それぞれ適切な対策が必要となる。

第一は、直接支払いの方法をどのように設定すべきかという課題である。基準の取り方として、「収入減少基準」と「単位当たり収入（実質受取単価）基準」があるが、この他に、生産費を基礎として算定された「所得基準」等がある。また、支払い金額は、「当年実績制」もあるが、過去基準による「固定制」もあり、「生産物当たりの支払い」や「面積支払い」もある。さらには、品目横断的に経営全体に着目した支払い方もある。

ポイントは、デカップリングの度合いである。生産刺激ゼロとなる完全かつ理想的なデカップリングは、現実的にはかなり困難であることを踏まえつつも、デカップリングの度合いが極力強い仕組みの方が、少なくとも経済理論的にはデッドウェイト・ロスが小さく望ましいといえる。不足払いを除く直接支払いの方法について、適切な方法をさらに検討する必要がある。例えば、新潟県では、平成21年度から稲作で所得保障のモデル事業に着手したが、その直接支払いの方法は、キャッシュフロー・ベースの生産費をもとにした所得基準の保障<sup>75</sup>である。

第二に、市場均衡に至る前の経過措置で生ずる問題が2点ある。一つは、経過措置を経て数年後に生産調整の規制がなくなることがいったんアナウンスされてしまうと、経過期間中、実施当局としては生産調整の仕組みを残そうとしているにもかかわらず、生産者側は緊張が緩み、見込み増産を始めてしまうおそれである。もう一つは、実際にこのように現行の枠組みを維持しつつ漸進的に移行するとすれば、都道府県別配分の大幅な変更は行いがたい。しかし、市場均衡後の都道府県別生産シェアの姿は、これと異なる可能性がある。市場均衡到達後に産地シフトが再び起こる可能性がある。二者択一的選択制減反を経過措置として市場均衡に移行したほうが、この問題点が比較的軽くなるという意味では優れているかもしれない。

#### 4.4 採用すべきではない政策

採用すべきではない政策は、2つある。それは両極端である。

第一は、現行の「減反規模連続拡大型」の生産調整である。事前的に需給を完全に一致させる方針に基づくこのタイプの生産調整は、許容範囲にあるとした「減反規模不拡大型」の生産調整とは、行政的にはあまり変わらないが、経済学的には大きく異なる。これだけ消費が減退している米という財の市場で、米価が下がらないこと自体不自然なことである。需給の人為的一致を断念して米価漸減を容認する「減反規模不拡大型」の生産調整と比較して、需給完全一致を頑なまでに追求する「減反規模連続拡大型」の生産調整は、市場に抗して米価を維持しようとするものだが、かなり無理のある試みである。筆者も、市場原理に思想的に固執することは必ずしも賛同できないが、市場には自然に働く大きな力がある。その大きな力に逆らったことをやろうとすると、莫大なエネルギーが必要となり、歪みが生じやすくなる。

「減反規模連続拡大型」の生産調整がいずれ破綻することは、現状でガードナーの転換点を超えているかどうかにかかわらず必至である。したがって、この道を歩み続けるのは避けるべきである。「減反規模不拡大型」の生産調整は、改革の意欲が感じられず、米価だけが下がり続ける暗いシナリオだが、米消費減退が進むならば、いつかは自然と市場均衡に達する。しかも、その

<sup>75</sup> 新潟県では、意識して「補償」ではなく「保障」という字を当てている。消極的な対策として事後的に損失を補償するのではなく、あるべき一定水準の所得を「保障」しようとする意図の表れである。

米価水準は1万円を割り込むほどの絶望的な低水準ではなく、現状と同じ855万トンの米が生産できる。これと比較して「減反規模連続拡大型」は、際限なく縮小過程が続き自滅的である。

第二は、過度な財政負担型といえる「不足払い制度」である。不足払いは、他の直接支払の方法と比較して財政負担が莫大となる。先の生産調整関係助成金を残す場合の標準的なシナリオでも、「収入減少補償」では1,926億円、「デカップリングされた直接支払い」では2,769億円であったものが、「不足払い」にすると6,700億円となる。収入減少補償と比較すると3倍以上、デカップリング型の直接支払いと比較しても約2.5倍になる。

「不足払い」は、生産者の実質的な手取りが市場均衡価格以上になり、かつそれが量的にも無制限に保証される。そして、その増産された供給量に応じて消費者が直面する市場米価は安い。これでは、かつての旧食管制度の下での二重米価の構造と実質的に同じとなる。考えてみれば、旧食管制度の二重米価の莫大な財政負担から免れるために生産調整を開始したのであり、これでは同じ過ちを二度繰り返すがごとき感がある。「不足払い」は、際限なく財政負担が膨らみ、財政規律を乱す元凶となるおそれがある。それは、いわば自爆的であり、採用は戒めるべきである。

#### 4.5 将来再開する場合の短期的生産調整の望ましい方法

制度疲労を起こしている現行の米生産調整を停止し、極力早く市場均衡に持って行くことが望ましい。しかし、だからといって、日本の稲作がこれを期に生産調整から無縁になると考えるべきではなかろう。既に述べたように、生産調整はそもそも短期的な緊急避難的対策として馴染むものであり、そのような場面も十分あり得る。そのときに適切な生産調整ができるように、これまでの生産調整の経験を活かして望ましいシステムを構築しておく必要がある。

最後に、望ましい米生産調整の条件について、以下に列挙しておく。

##### 1) 「均衡価格ないしはこれに近い状態からのスタート」

均衡価格ないしはこれに近い状態からスタートし、生産者が価格浮揚効果を実感することが望ましい。また、実施に先立ち、アメリカのケネディ政権がそうしたように、生産調整という権利を行使するかどうか、生産者に判断を委ねる手順が必要である。

##### 2) 「3年を限度として」

生産調整は、本質的に緊急避難的な需給調整政策である。よって、開始当初から予め年限を区切ること——具体的には3年程度を限度として終了することが望ましい。例外的に短期生産調整がかけられる以外は、原則として市場均衡が望ましい。

##### 3) 「互助金制度の活用」

経営者の判断を尊重し自由度が高い配分消化方法を構築する必要がある。確実に経営判断の自由度を増す方法として、東北を中心に農民の知恵として実施されてきた「互助金制度」がある<sup>76</sup>。

<sup>76</sup> 規制改革会議は、全く別の発想から、「排出権取引と類似の取引市場を創設すれば、経済理論によれば限界費用が均等化し、米生産調整の効率的実施が可能である」として生産者間の配分権の取引を提言したが、「互助金」と同様の趣旨で、的を射た指摘である。なお、地域間調整も原理は類似するが、地域ではなく個々の経営が取引することを重視したい。そのことこそが、経営判断の自由度を高めるからである。

「地域とも補償」も選択肢として否定しないが<sup>77</sup>、経営判断の自由度という視点からは、「互助金」の方がより優れている。これは、当事者同士の金銭のやりとりであり、制度が実施される地域に居住していても不参加・参加の自由がある<sup>78</sup>。実際の普及は、比較的狭い「訪ねていける範囲」が中心となり、例えば郡単位程度以内が主体であろう。とはいえ、仮に実績が僅少であっても「全国でも可」とすることは、自由度が十分に確保できる制度として意義がある<sup>79</sup>。

#### 4) 「部分面積参加 — 須賀川方式 —」

現行の生産調整制度では、生産者が協力者・非協力者に色分けされる。平成15年までは、非協力者は、非合法ではないものの、倫理的には「極めて協調性に欠く行為」として位置づけられていた。平成16年度からは、例外規定的ではあるが、一つの選択肢として不参加者は倫理的にも問題ないと認知されている。とはいえ、県の指導や地域の慣習で、以前と同様に「倫理的に問題あり」という認識で見られているところも少なくない。しかし、人をAll or Nothingで截然と分けることも本来不自然ではなからうか。

人をこのように二分せず、生産調整できる「面積」を基準に考えることは、強制感の緩和や自由な経営判断をあまり阻害しないという観点からは望ましい。例えば、配分の目標が30%の減反率で、どのように努力しても25%しかできない人は、現行の仕組みでは参加を断念する。助成金なしだから、麦大豆等の収益性は決定的に悪化し、協力可能なこの25%分も稲作となってしまう。しかし、面積基準で「部分参加あり」とすれば、できるところは転作してくれる。現にこの取組を行っているところがある。「福島県須賀川市」である。

須賀川市は、生産調整に不参加の生産者が多く、市として目標配分の達成ができない地域だが、こうした中でも、完全達成者だけではなく未達成者にも、その転作面積に応じた助成金を10 a<sup>アール</sup>当たり1万円支払っている<sup>80</sup>。これにより相当な面積が拾い集められ、未達成といえども、その程度を縮減することに貢献している<sup>81</sup>。人を協力者・非協力者に分けないこの仕組みは、やさしさのある助成金制度であり、将来的に望ましい生産調整の姿として検討に値するものであろう。なお、「互助金制度」は、目標配分がある場合のみ有効であるが、この「須賀川方式」は、目標配分を廃止して助成金を残した場合の支払い方法として、そのまま適用できる。

#### 5) その他

<sup>77</sup> 既に「地域とも補償」が存在し、または過去の経験でうまく行き馴染みがよい地域では、敢えて「互助金」に代えず「地域とも補償」を活用するのも一つの方策である。

<sup>78</sup> 山形県河北町農協で「互助金制度」を推進した大隈俊助氏は、互助金への現場段階での取組について詳細な記録を残している。

<sup>79</sup> ただし、この方法が成立する前提は、配分が妥当なものとして参加者が不公平感を抱かず、かつ配分が確定的で参加者に遵守されることが不可欠である。

<sup>80</sup> 平成20年度実績では、達成者の生産調整面積（国の交付金の支払対象）が154haであるのに対して、市単独事業のみから支払いを受けている未達成者の合計面積が160haである。これは、達成者のみの生産調整面積に対して、未達成者を取り込むことにより、併せてほぼ2倍の成果が上がったものと評価できる。市単独事業の対象となる未達成者は、産地づくり交付金は全く受けられず、相当不利である。しかし、それにもかかわらずこの数字になる。「産地づくり交付金」も同様に面積制にすれば、これよりもかなり多くの部分面積参加者が出てくる可能性がある。

<sup>81</sup> ただし、これを現在100%達成している地域に直ちに適用すると、かえって遵守規範が弛緩してしまう恐れがあるため、こうした地域に直ちに採用すべき方法ではない。

その他の条件として、個人配分で集落を介さないこと、需給調整は生産調整だけで完璧にやらず、出来秋の市場隔離等を含む在庫調整で総合的に実施すべきこと等がある。とりわけ、後者は重要である。なぜなら、ここで掲げた望ましい生産調整は、経営判断の自由度を優先し強制感が少ない生産者本位のものであるが、その反面、需給の事前の管理はかなり緩くなり、予期せぬ増産発生の振れ幅が現行制度と比較して大きくなる欠点を有しているため、一層、この出来秋調整が重要となるからである。詳細は、今後の検討に委ねたい。

## 【参考文献】

- 荒幡克己 (2009) 「米生産調整廃止の影響に関する定量分析」 岐阜大学食品経済学研究室ディスカッションペーパー, 2008-2.
- 大泉一貫 (2007) 「農政改革方向と課題 (中)」 日本経済新聞, 2007年8月28日付.
- 大隈俊助 (1981) 『地域農業の進路を求めて』 河北町農業協同組合.
- 小倉武一 (1981) 「米価政策の転換—稲田転作氏に触発されて—」 『食糧管理の彼方』 (小倉武一著作集第8巻) 農山漁村文化協会, pp.155-175.
- 草刈仁 (1994) 「村の将来米価」 樋口貞三編著『村農場の研究』 多賀出版, pp. 229-277.
- 後藤康夫 (2006) 『現代農政の証言』 (原典は、日本農業研究所発行「農業研究」2005年12月) 農林統計協会, p.17.
- 生源寺眞一 (2006) 『現代日本の農政改革』 東京大学出版会, pp.64-65, 91-95.
- 日出英輔 (1997) 「農産物価格制度のあり方について」 『食糧月報』 第2巻7月号, pp.6-12.
- 日出英輔 (2008) 「米に関する二つの話題—その背景にあるものは何か—」 日出英輔の地域活性化研究会, [http://www.e-hinode.com/documents/08\\_10komemodai](http://www.e-hinode.com/documents/08_10komemodai).
- 山下一仁 (2004) 『国民と消費者重視の農政改革』 東洋経済新報社, pp.308-310.
- Alston, J. and J, James (2002) “The incidence of agricultural policy” *Handbook of Agricultural Economics* (Volume 2B: Agricultural and Food Policy) Chapter 33, Elsevier, pp.1689-1749.
- Gardner, B. (1983) “Efficient redistribution through commodity markets” *American Journal of Agricultural Economics* : 65, pp.225-234.
- Gardner, B. (1987) *The Economics of Agricultural Policies*, Macmillan, New York.
- Levenstein, M. and V. Suslow (2006) “What determines cartel success?” *Journal of Economic Literature* : 44 (May), pp.43-95.



## 第4章 中山間地域直接支払政策の戦略的運用問題 — 人口的限界への対応方向

早稲田大学人間科学学術院 教授 柏 雅之

### 第1節 人口空洞化の進行という与件変化にどう対応するか

本章では中山間地域直接支払い政策の問題点と新たな戦略的運用方法について論ずる。そこで重要なことは、人口規模が急激に縮小している現実をきちんと見据えるなかでの地域農業・資源管理のあり方を提起することである。そこでは多くの中山間地域で人口規模が大幅に縮小していくという至極単純な事実を冷静に直視する必要がある、そこでどのような問題を想定せざるをえないか、それらをどのような論理で対処していくことが可能なのかを冷静に考える必要がある。

もともと中山間地域でも高齢化・人口減少に何らかの要因や努力で歯止めがかかり、大勢で大量の資源利用管理が可能になるのであれば、ここで述べようとする発想転換などは必要ないであろう。しかしその論拠も薄弱な楽観論を前提においた政策論議は無責任といわざるを得ない。

中山間地域問題が行政、続いて研究の場でにわかにクローズアップされた1990年代、その現場では昭和一桁世代が頑張っており底力をまだみせていた。2000年には待望の中山間地域等直接支払制度が発足し、それから10年経過した。そして多くの現場では長年の人口流出のツケが巨大な大波となって迫りつつある。それは、先人のあらゆる努力の成果を台無しにする力をもった「人口的限界」である。それは予見できたはずだが、直視しなかつただけである。今、その大きな危機から目をそらして問題を決して語ってはならない。

本章のポイントは、人口空洞化が進む中での新たな地域資源管理の主体と方法、およびそこにおける政策の役割の再検討である。人口空洞化を見据えた資源管理とは、従来の発想からの大転換が迫られるものである。

またそこでは、そのための国の政策（政策的投資）を現場で受け止め、効果的・効率的に運用していける「地域主体・システムのあり方」を再検討する必要もある。これは国の政策をうまく進めるための条件となる。ただしこれはこれで非常に重要な課題なので、本章では要点のみを指摘するにとどめる。筆者は1990年代中頃からEU・イギリスの地域再生のあり方を研究してきた。日本農村の地域経営システム改革を考えるためである。農業・農村構造、制度、歴史等々、EU内でも、ましてや日欧間では大きな差は当然ある。そこで、比較研究の意味を疑問視することはいとも簡単であろう。しかし差異ではなく、これら先進工業諸国に今日共通する本質的な課題と対応の論理を見抜くことこそが重要なのである。こうした問題は農業経済学では「与件」とされ、従来ほとんど関心をもたれなかった。しかし今日、農村地域振興を考える上では避けて通れない大きな「枠組み問題」である。こうした視座は、行政学や政治学などではすでに大きく進展している。

### 第2節 人口的限界と中山間地域等直接支払制度

少数の農家が放牧畜産など粗放的農業で大量の農地を利用・管理する西欧の「条件不利地域農

業」に対し、大量の零細農家によって複雑な地形の傾斜水田が維持管理されてきた日本では、西欧流の所得効果は本来望めない。

日本農政は、個人配分額をできるだけ共同取組活動にまわし、農地管理を目的とした自由度の高い資金とすることで、地域資源管理支援システムを集落レベルで構築させようとした。中山間地域等直接支払制度は、耕作放棄防止への意識を高め一定の効果をもたらしたのみならず、多様な共同取組活動や集落協定策定、運営のプロセスのなかでソーシャル・キャピタルが萌芽的に形成されるなど、多様な成果を生み出してきた。本制度の大きな成果である。

他方で、今後多くの中山間地域で予想される農家人口の急速かつ大幅な縮小に耐えうるような仕組みをもった地域営農・資源管理の担い手システムの形成が多くの地域でなされているかといえ、話は異なる。

田代洋一（2006）が「中山間地域直接支払いは集落機能維持活性化交付金となった」と述べたことは、マクロで見れば当制度をもってしても持続的営農システム形成は困難だったことを示唆するように思われる<sup>82</sup>。筆者が多くの「優良事例」を訪れて思うことは、その努力の賜物を継承する“ひと”が不在化する懸念と、それにどう対処するかである。

多くの中山間地域では、40～50年間にわたる過疎化の結果としての人口自然減の急速な進行が終極に至ろうとしている。人口規模の甚大な縮減、すなわち「人口的限界」が迫りつつあることを直視せねばならない。

中山間地域等直接支払制度は、一定の人口賦存量とそれをベースとした集落の活力が前提となつてうまく機能するものである。しかし、今後多くの地域でその前提条件が崩れる可能性が高まっている。人口問題は、本制度が期待したシナリオをもたらす立脚基盤を掘り崩しうる。

これまで営農・農地管理を担ってきた多くの農家人口に対して、本制度は人口扶養機能はもたない。しかし“対象を変えれば”もてる可能性については排除すべきではない。

今後、多くの中山間地域では、人口に関する与件が大きくかつ急激に悪化することは大勢として避けられない。とするならば、中山間地域等直接支払制度も、こうした与件変化に対応した運用方法を検討していく必要がある。

例えば、少数の担い手が大量の農地を粗放的に利用することを前提とした西欧条件不利地域型農業・資源管理方式への再転換を考慮せざるをえなくなるかもしれない。まさしく逆説的な発想である。飯國らが指摘してきた山地畜産への転換はひとつの可能性である<sup>83</sup>。与件の大変化という冷厳な現実に対応するには、これ以外の方法も含めた発想転換こそが必要となる。多くの中山間地域で早晚起こる人口的限界は、発想転換による何らかの仕組みづくりをしなければ、本制度の効果を失わせかねない危険性をもつだろう。本章では、上記の畜産的利用ではなく、水田利用・管理の可能性にしばって論ずる。畜産的利用は（面積的に大であっても）資源管理におけるその補完をなすものか、あるいは別の論理で関係づけられるかについては別稿に譲ることとする。

### 第3節 今後検討が必要なポイント

---

<sup>82</sup> 田代（2006）p.80 を参照。

<sup>83</sup> 飯國（2008）、生源寺（2000）などを参照。

### 3.1 投資的視座の重要性

まず、政策が「アフターケア」や「当面の危機回避」的なものか、あるいは「投資」的なものかを峻別する必要がある。後者を考える場合、問題は将来のリターンを生み出す有意な投資対象が中山間地域ほど稀少なことである。ならば、そうした投資対象たりうる「地域主体」を新規に創出すべきである。地域営農の「コア」を創出するインキュベータなどは、有望な投資対象の一例といえる。

### 3.2 広域レベルで地域営農の頼りになる強い「コア」を用意すること

大きく縮小する農村人口の中であって、中型機械適用可能な圃場（相対的優良地）の基幹作業部分を広域（複数集落できれば旧村）で担いきれる持続可能な強い「コア」をもつ地域営農システムの創出する必要がある。容易ではないことはわかるが、そうしないと滅びるのである。

農村高齢化の一層の進行に伴う農地利用のあり方に関する農家の意識変化（柔軟化）を前提に、直接支払金の運用方式などにかかわる戦略的な地域マネジメント方式のあり方によっては、こうした地域営農システムの構築は可能となりうる。「相対的優良地」とは技術的概念による概念であり、ここでは最低10aから20a程度の整形区画で1ha程度以上の団地として存在するものを想定しているが、この点に関しては、実験データも含めた一層の検討が必要である。

### 3.3 多様な地域主体の可能性を「直接支払制度」を媒介に引き出せ

「コア」は労働力の賦存状況をはじめ、地域実態に応じて多様である。いずれも人口大幅縮小と集落機能衰弱のなかで頼りになる「コア」を創出することが肝心である。中山間地域直払金は単価水準では魅力的である。それは「広域」を担えば総額は大きく、スケール・デメリットを所得的には補う効果をもつ。それは、こうした「コア」の経営持続性に寄与する可能性がある。

### 3.4 農地利用・管理可能面積を固定的に考えてはならない

未整備、狭隘区画、急峻傾斜の圃場を除けば、例えば傾斜1/20～1/10程度、10a程度以上の整形区画で一定の団地化（できれば1ha程度）という条件のもとでは、新たな経営管理手法によって、家族経営でも稲作経営面積10～20ha程度は可能である。1990年代後半に、筆者は学会誌『農業経済研究』にて広島県山間地域での実態分析を公表した<sup>84</sup>。平地に比べて容易でない規模拡大（作業、経営両規模）を遂げた経営は、そのほとんどがマーケティングにおいても独自あるいは同業者的ネットワークで有利な販路をもっている。

新潟県有数の山間地である関川村の家族経営「有限会社三栄農産」では、それよりもやや劣悪な条件下で稲作経営規模30haを担う。標高差を利用した巧みな作業管理計画による作業適期の

---

<sup>84</sup> 柏（1997）を参照。

大幅延長をはじめとする優れた経営管理システムがこれを可能とした。基幹作業の受託であるならば、さらに追加的に増反可能である。

こうした個別経営は地域レベルでみた場合の担い手としての限界は大きい。ただし、その存在が示している技術論・経営論的意義は大きく、優れた地域営農経営体であれば、担い手としての展望は高まる。地域農業・資源管理の担い手として個別経営の限界は大きい。こうした実態を成立させている技術的・経営的な仕組みの存在は事実として認めなければならない。そこから多様な担い手システムの可能性、妥当性を検討していけばよい。強調したいのは、中山間地域の耕作可能規模を最初から“固定的”に考えて諦めないことである。これに直接支払金に加わるならばそれらの経営持続性は高まりうる。こうした面に着目して次の可能性に輪をつないでいく必要がある。

本来、多数の農家が存続し、中山間地域農業が維持されていくこと（中山間地域等直接支払制度の発想の原点）が多面的機能論的にも望ましいであろうが、それが人口的に困難となるのならば、少ない担い手で多くの面積を、粗放的管理も含めて維持していくシステムに置き換えざるをえない。本章ではこうした現実をベースに、一つの担い手システムとして、旧村ベースの地域農業経営体の可能性を考えている。「ストッパー」の創出である。

#### 第4節 人口的限界の中で創出されてきた担い手

##### 4.1 直接支払金集中による旧村営農法人の設立・支援 — 南砺市上平集落協定 —

###### 1) 旧村を守る「ストッパー」の創出

中山間地域等直接支払金の集中によるメリットを最大限とってよいほど活かして人口的限界による地域営農・資源管理の崩壊に歯止めを掛けようとして創出された地域経営体についてみていこう。旧村を舞台とする「ストッパー」の創出である。

農村高齢化による自力耕作維持が困難な場合、耕作放棄を防ごうと、地域で新たに創出した経営体に直接支払金を集中させて、その経営を支援していく事例が各地にみられるようになった。「岐阜県東白川村」では全交付金を全村でいったん基金化し、地域農業経営体の支援給付に当て、残りを各集落に還元して共同取組活動にあてるシステムをつくった。

ここでみていく。富山県南砺市では、農村高齢化の実態を考量する中で、中山間地域等直接支払制度の第1期目から、今後5年間を農家が自力で維持していくことは困難と判断し、耕作維持を担う旧村レベルでの新たな経営体をいくつか創出し、直支払金の集中による支援を行ってきた。地域農業を守るという法人の性格を勘案して法人形態は公益法人となっているが、自治体の補助金で維持されているのではなく、自力での経営である。したがって、公益法人にこだわる必要はなく、「使命」が保障される仕組みがあれば、株式会社等で問題はない。経営持続性を支える要因が直支払金である。

南砺市では、中山間部の旧平村、旧利賀村、旧上平村などでこうした経営体が設立された。法人には直支払金総額のうち、旧平村では3分の1、旧利賀村では2分の1、旧上平村では全額、がそれぞれ充てられている。以下では、上平という旧村でのシステムについてみていく。

## 2) 旧上平村での取組み

旧上平村には、高齢化の激しい11個の小規模集落が点在する。農家数168戸である。41haの水田の傾斜はきつく、その8割が傾斜1/20以上、残りが緩傾斜である。ただし、1980年前後に10aの区画整備は終了した。しかし、「耕作面積と同じくらいの法面がある」ような状況である。現場では高齢単世代化が進むなかで、第1期対策のときから自力での耕作維持は早晚無理になると判断し、11集落広域協定により一定の農地規模（41ha）を確保して、経営体を創出し担ってもらう方針で協定がつけられ実行された。「財団法人上平農業公社」（2001年設立）である。

法人に畦畔管理作業を担当させるのは、この面積では無理と考え、法人は基幹作業受託を担い、管理作業（農道、水路管理を含む）は農家が担うことを原則とした。しかし、管理作業にも対応できなくなる高齢農家のために、設立時から借地にも応じざるをえず、その面積は漸増して現在7haである（転作は赤カブ、ソバ、ミョウガ等）。

役員構成は、残念ながら多くの農業公社にみられるような古い体質が残っている。理事長は収入役が、副理事長は農協理事が務める。職員はJA出身のオペレータ兼務の事務局長（65歳）、オペレータ3名（35歳、29歳、23歳）の体制である。冬期はスキー場で就労する。本制度支払金の全額（806万円：2006年度）が公社に入る。当初5年間の交付金は、主要機械3セットの機械購入代返済に年間480万円、残額は運営コストに充当している。更新に際しては、南砺市が購入し、法人がリースする方針である。

この経営体には、行政や農協からの人的支援も赤字補填もない。2005年度の粗収入は約4千万円であり、コストを引くと14万円の黒字であった。粗収入に占める直接支払交付金の比率は18%である。交付金が収支をほぼ均衡させていることがわかる。ただし、法人は作業料金を従来の農業委員会の標準料金から全種目とも値下げしている。これは直接支払交付金を全額受けることによる農家への代償措置と説明している。つまり、還元金である。こうしたシステムをつくったことで、農家サイドは持続可能な地域営農・農地管理の受け皿を獲得し得たと安堵していることに十分留意する必要がある。

集落協定策定時に、創出する経営体を農業生産法人にするか公益法人(公社)にするか迷った。前者だと「公益性に欠け、悪い農地をやらない可能性が出てくる」という意見があって、公社にした。その結果、公社は認定農業者にはなれず、品目横断型支払いは適用されない。公社にした上記理由は適当ではない。全農家出資・所有や自治体出資等で農家のニーズを満たすよう保証すればよいだろうし、こうした公益的性格を確保しつつも、経営体として効果や効率性を追求するなら農業法人のほうが適している。経営領域の自由度も広がる。

一般的に、従来からある市町村農業公社に特有の高コスト体質は脱却すべき大きな課題である。直接支払金の給付を受けるなら、なおさら「公益性確保」と「効果・効率性追求のための経営努力」は両立させるべきである。本事例の意義を考える上で、読者は「公社」という企業形態にくれぐれもとらわれないでいただきたい。このように「経営」を追求する組織体制改革が課題だが、厳しい農村高齢化のなかで「農家が安堵する経営体」が旧村レベルで創出され、直払金とその存立基盤になっていることは重要である。

## 4.2 旧村での多様な営農主体連携と戦略的地域マネジメント主体

### — 上越市旧清里村の11集落広域協定 —

新潟県上越市清里区（旧清里村）では、中山間部（櫛池地区）の11集落の広域協定がつくられた。240haある傾斜水田の9割以上が整備済みである。しかし、高齢化率は57%であり、5年先がみえない状況でもある。そこには7つの機械利用組織があり、うち4つは直払い制度を契機に成立した。活力のある組織から、そうではないのまで多様である<sup>85</sup>。

旧清里村には類稀に優秀な経営者能力のあるマネージャーが率いる「農業公社」がある。コアのない活動レベルの低い生産組織（A 種籾生産組合）にコア部分（S農場）を埋め込むためのインキュベーションを行うことをはじめ多様な活動をなしてきた。公社の子会社が個別協定を結んでおり、大面積がゆえに支払金受取額は大きい。公社・子会社をあわせた採算は良好である。傾斜水田は他に受け手のない圃場30haを借地する。また、地域農業再建の司令塔的役割も公社のマネージャーが担う。公社とはいえ本事例には確かな「経営」というものが存在する。

7つの集落組織のうち「（農）I 生産組合」（2005年法人化）は、定年就農したリーダー（62歳）に率いられ、自集落水田15haに他集落から集積をはじめ適用基準の20haに達する見込みを立てた。インキュベーションによってコアを与えられ復活した「A 生産組合」（集落の水田面積27ha）のコアであるS農場は、個人で他集落の水田も集積し、計17haを経営する。

地域では広域協定を結ぶなかで、こうした集落営農組織の一本化を図ろうと、2006年に「地区農業振興会」を設立した。会代表は、先の見えない高齢化のなかで、①小さな組織は大きな組織に組み込まれ存続する必要性、②第一段階として、単独あるいはやや広域レベルで営農組織を法人化し、第二段階で広域協定レベルでの営農組織法人を一本化、③耕作できなくなった農地の受け皿役を担い、また地域農業組織化力に優れた公社との深い連携、④品目横断型支払対象になる努力、を方向性として掲げる。

一見煩雑だが、当地区での取組の背景には、地域営農のコア創出のためのインキュベーションや、放棄されそうな農地の受け皿を果たし、集落生産組織立上げ支援を行い、さらに自らも経営的持続性をもつ優れた「財団法人清里農業公社」の存在が大きい。高齢化が進むなかでの①“頼りになる”地域営農の担い手であり、②優れた地域農業マネジメント主体である。

②の特徴に着目すれば、この「<sup>かなめ</sup>要」役が地域に残されたわずかな諸力を結集させ、新たな可能性を膨らませていくことの重要性が示唆される。その原動力は、公社の実質トップである事務局長の経営能力である。重要なことは、その存在を偶然とするのではなく、必然化させうるような地域経営システム確立の仕組みづくり、制度改革が必要なことである。

## 4.3 旧村レベルでのサービス供給領域拡大と「日本農村型社会的企業」の萌芽

### — 京都府旧美山町の住民出資型総合サービス法人と公民パートナーシップ —

京都府は、府農業会議と共同で「集落型農業法人」を育成してきた。この「集落」とは旧村な

<sup>85</sup> 清里村の実態については、柏（2002）に詳しい。

ど複数集落を意味している。これが営農サービスを超え、多様なニーズ供給主体に変化するケースが増加している。条件不利な旧美山町などの南丹地域では、農協の広域合併後、支所機能が相次いで閉鎖され、地区は生産のみならず、生活サービス確保にも大きな衝撃を受けた。純粋民間財でも供給主体の希少な条件不利地域で、社会的に必要な財を供給する「総合農協」の意味は大きかった。

危機の中で、南丹地域では2000年前後から旧村（平成大合併以前の）レベルで農家と非農家も含むコミュニティ全員出資型の地区経営法人が形成されはじめた。日用品販売業務、福祉部門、さらに農産加工や営農支援を含むコミュニティのあらゆるニーズに対応し、コミュニティの経済・社会・環境の一体的発展を図る目的をもった「コミュニティ所有の法人」である。一種の社会的企業といえよう<sup>86</sup>。今般の平成大合併では、自治体機能に関しても新自治体における中山間部への混合財の供給が大幅に減退する懸念が大きく、こうした空白を補う事業体の創出が要請される。

1990年代以降、欧州で急速に台頭してきた社会的企業は、雇用、福祉、環境、教育など多様な分野で活躍している。その統一的定義はないが、一般的には以下のような特徴をもつ。

- ① 社会的ミッションの存在：ミッションとは地域社会への貢献である。
- ② 社会的事業体（social business）という性格で、社会的ミッションをわかりやすいビジネス形態で事業活動を継続する。
- ③ 社会的革新性（social innovation）を備える。
- ④ コミュニティにより所有・管理される「社会的所有・管理」。
- ⑤ 利益を社会的使命をもつ事業へ再投資する傾向（利益の外部配分の禁止）。

南丹地域の「コミュニティ所有型地域経営法人」は、多くの点でこうした条件と一致している。社会的企業は「営利性」と「コミュニティ再生」という公共性をもつが、その公共性がゆえに政府セクターとの適切な協働がなされる場合が少なくない。各種NPO（非営利団体）との連携も多くみられる。その意味で、一種の新たなジョイント・セクターとも考えられる。

こうした社会的企業に対して、欧州各国政府は地域再生の新たな主体として位置づけ、支援を大きく打ち出してきた。例えば、2001年に英国の貿易産業省（DTI）は「社会的企業局」を設置し、2005年7月にはそのための新たな法人格として「コミュニティ利益会社（Community Interest Company, CIC）」を設けた。環境食料地域省（DEFRA）も、農村再生や地域環境問題の領域で独自の政策をとりつつある。

中山間地域の末端（旧村）レベルを支える「日本農村型社会的企業」の存立条件を考える。自治体や農協の大幅縮小後に混合財や採算面から現場で供給され難い民間財の供給を行う経営体は、その公共性がゆえに公的セクターとのパートナーシップが適当である。

しかし、それが経営成長をなし得るか否かは別である。優れた経営者やスタッフが存在し、農村に欠ける経営資源を埋めるためには、「川中」「川下」の企業あるいはNPO等と連携をするなど多様な努力が必要である。経営成長し得る経営体と、上記のパートナーシップの下でなんと

---

<sup>86</sup> 日本農村型社会的企業の萌芽をイギリス農村のそれと比較したものとして、柏（2007）を参照。

か低空迷走飛行だけはし得る経営体とに分かれ、残念ながら後者が多いであろう。そこで、地域経営に関する多様な変革が必要となる。

#### 4.4 旧村レベルでのストッパーの重要性を考える

集落レベルで有為な営農・農地管理システムを形成できる場合はよいであろう。特定農業法人など多様な形がある。コア創出のためのインキュベーションなど、さまざまな手段をもって追求していくべきである。しかし、人口的限界に直面する中山間地域ではその可能領域をますます減少させていくであろう。

上の事例でみたように、本章では旧村レベルで荒波に対処しうる仕組みづくりを考えることが重要だと考える。4.1で示したように農地を守る地域営農法人として、4.2で示した地域マネジメント主体とシステムが展開する場として、4.3で示した営農から日常生活にかかわる多様なニーズを満たすためにもである。本章では多様な領域にわたる旧村での「ストッパーづくり」の重要性を指摘したい。そこでは、多目的な地域経営法人の創出と行政とのパートナーシップ・システムの意義に注目する必要がある。

### 第5節 人口的限界の進行とそれに対抗しうる担い手像の変化

#### 5.1 個別対応の限界から集落営農へ、そしてその限界からどうするか

中山間地域では、農村高齢化・人口減少の進行に対応して担い手像が変化してきた。図表1はそれを示している。当初は個別に対応してきたが、それが困難になると、単一集落レベルで集落営農を形成して営農を維持してきた。

さまざまなメリットが期待されてきた集落営農だが<sup>87</sup>、地帯を問わず、長期公平原則を前提とした「無償性原理」<sup>88</sup>の高地代・低労賃型の地主組合的な組織にあっては、中核的な担い手を生み出すことが本来困難であった。そして中山間地域で進行する過疎化は、その前提である長期公平原則を失わせるのみならず、オペレータの供給源自体を急速に縮小させた。

こうしたなかで、組織の崩壊は相次ぎ、優良事例として表彰された事例も例外ではなかった。中でも、特定農業法人制度の創出などを背景に、かつて「二階建て構造」（高橋正郎）、「重層的な地域営農集団」（和田照男）などとよばれた地主組織の上に担い手部分を擁したタイプの成立が注目された。これらは、古い集落営農の欠点を克服しようとするものであった。

ただし、荒幡（1997）が分析したように、中山間地域などで期待された特定農業法人制度は、1990年代後半になっても成立件数は少なく遅々としていた<sup>89</sup>。それはコア部分を見出すことの困難さが、中山間地域ほど大であったことを物語る。また高橋（1996）が論じたように、高齢化

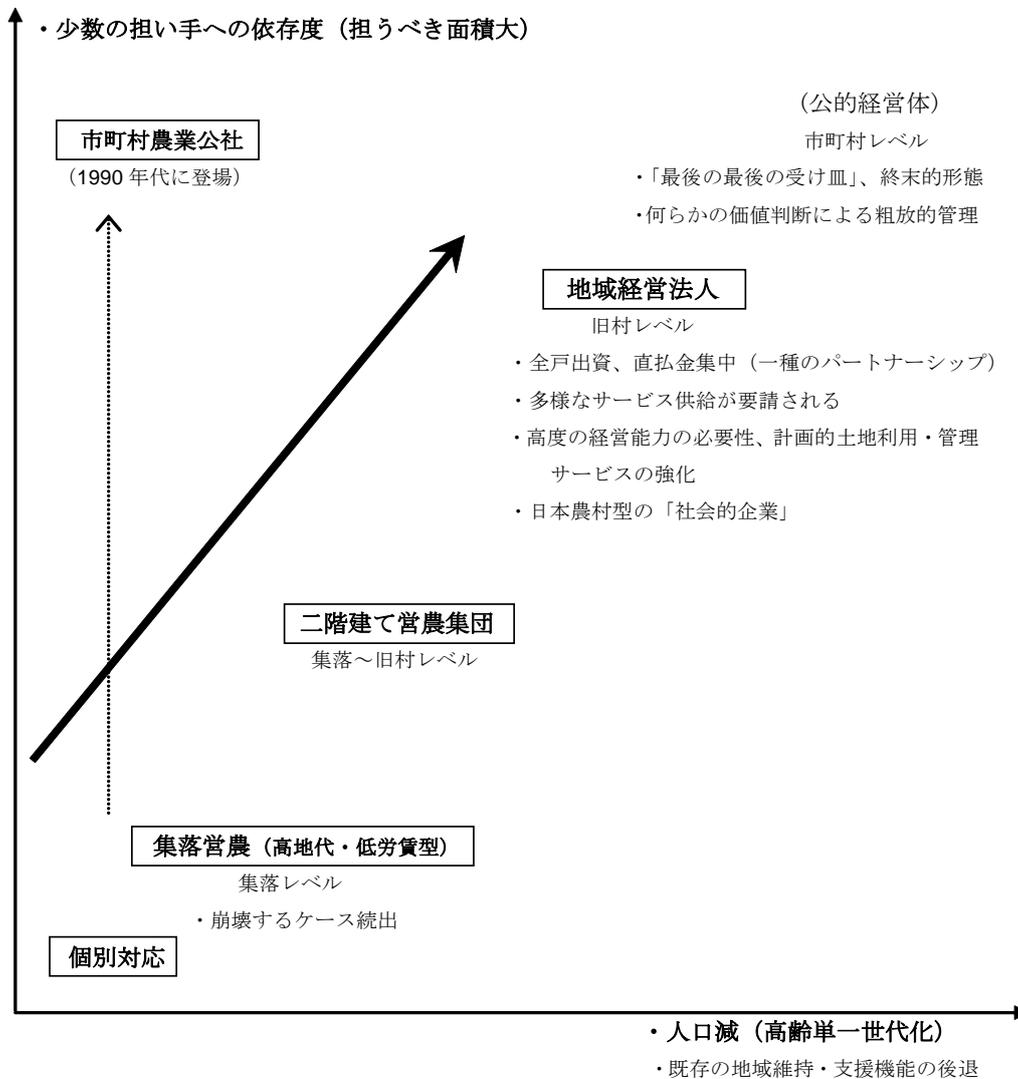
<sup>87</sup> 永田（1993）を参照。

<sup>88</sup> 梶井（1973）を参照。

<sup>89</sup> 荒幡（1997）を参照。

への対応として、集団は組織間連携をはじめ多様な組織再編の努力もしてきたが<sup>90</sup>、不可逆的に進行する農村高齢化のなかでは根本的解決には必ずしもなりえない。

図表1：人口的限界の中で機能しうる担い手像の変化



注1) 現状は「個別対応」の限界がゆえの「集落営農」への移行に留まっている（名目的あるいは未移行なケースも相当多い）。一部に「二階建て営農集団」もみられる。人口的限界が進行するなか、萌芽的には「地域経営法人」の成立もみられる。

注2) 高齢単一世代化進行すれば、地場土建業等の農業参入と直払金集中による担い手の一種としての期待も高まるが、あくまで補完的存在である。

注3) 同様に、個別展開型経営の成立実態も、技術論・経営的に示唆するものは興味深いのが、地域の面的な担い手にはそのままでなるとはなり難いので、本図表では省略した。

<sup>90</sup> 高橋（1996）を参照。

以上、3つの担い手の推移をモデル的に示したが、地域によって跛行性が大きい。というよりも、個別対応の限界がゆえの集落営農への推移は多くみられるが（人口的限界から有名無実化したケースも相当多い）、次の「二階建て営農集団」段階に至っている地域はかなり限定的である。成立件数自体がまだ少数で、県農政などにより農用地利用改善団体の成立に至ったものは比較的にみられるが、コア部分の成立は極めて限られている。政策支援の存在をベースとしたインキュベーションなどの新機軸によるコア部分の創出・育成がない限りは「器」づくりに終始してしまう。

## 5.2 集落営農の限界から市町村農業公社へ

集落営農の限界を「二階建て営農集団」へのステップで乗り越えられない多くの地域ではどのような対応をとったのか。そのひとつの形態が市町村農業公社による直接耕作である。

1990年代前後から、中国地域をはじめとして、各地で市町村農業公社（第3セクター）設立による危機対応が自然発生的に相次いだ<sup>91</sup>。図表1では、集落営農から左上への垂直上昇の動きとなる（点線の矢印）。農水省は当初は農地法に反するとして抑止しようとしたが、1992年の新政策の多様な担い手の一つとして認められ、農地保有合理化法人の資格も取得でき、中間保有による実質的な経営も可能となった。担い手空洞化地域での農地管理の「最後の受け皿」と研究者は呼んだ。

しかし、組織構造において「第2役場」ともいえ、「経営不在」のものが多く、高コスト体質の直接耕作型市町村農業公社は、広域かつ条件不利圃場から委託されることもあり、多くが経常赤字に苦しみ、市町村財政を圧迫した。また私的担い手が見つかるまでの「中継」とされても、それは見出し難く、存在理由も不透明となった。

図表1の右上に、同じ「公的経営体」と書き込んでいるが、これはあくまでもストッパーとしての地域経営法人などの私的担い手形成の可能性を十分追求して、それでも担えない場合の「最後の最後の受け皿」として検討すべきであろう。また危機対応として中間保有しても、その間にインキュベーションなどによる私的担い手創出の努力を精一杯講ずるべきである。危機対応としての市町村農業公社設立は十分意義をもつが、それを終着点とみるのは早計である。上記の追求が先になされなければならない。

## 5.3 今後の担い手像 — 集落レベルの「二階建て営農集団」あるいは旧村レベルの「地域経営法人」？

かくして今後のあり方を考えるならば、図表1の中の右上がりの矢印に沿ってみていかざるを得ない。整理すると、現在多くの中山間地域の場合、集落営農という不完全な組織化で停滞（＝じり貧的に後退）するなかで、耕作放棄の増大を招いている。その組織化までもいかないケースも多い。こうしたなかで、今後どのような展望を描き得るか——2つの方向があると考える。

第一は、単一集落あるいは中山間地域集落の農家数や農地面積の過小性からして複数集落にわ

<sup>91</sup> 柏（1994）を参照。

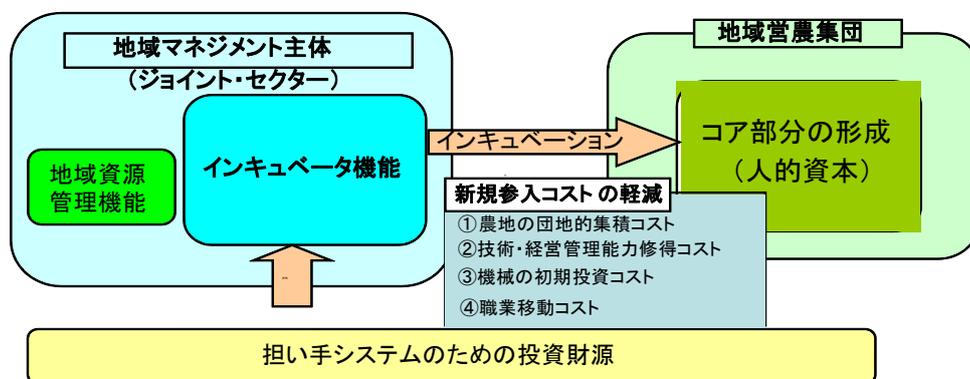
たって機能する「二階建て営農集団」を、インキュベーション事業によって集団のコア部分を創出しながら形成していく方向である<sup>92</sup>。インキュベーションは、従来の特定農業法人路線が十分に機能してこなかった欠点を補うものともいえ、その可能性を検討すべきである(図表2参照)。第二は、旧村レベル(小学校区)での最後の受け皿(ストッパー)を創出する方向である。

第一の方式は、市町村内においても可能性をもつ地区と困難な地区とが混在する。人口的限界が集落機能を大きく脆弱化させていくことを考慮すれば、残念ながら後者のほうが多数であろう。

こうした可能性の<sup>まだらもよう</sup>斑模様を考慮し、また中山間地域集落の過小性を考慮するならば、今後は旧村レベルでの最後の受け皿を検討すべきではないか。本章では、これを「地域経営法人」と呼ぶ。人口的限界が到来するなかで、旧村レベルでの「砦」をもって崩壊にストップをかける方式である。本章ではその考え方を事例をもって説明した。これらの事例から示唆されるポイントは、①全戸出資のコミュニティ経営法人、②直接支払い金の地域経営体への集中、③日本農村型の社会的企業、④自治体とのパートナーシップなどであった。

図表2：インキュベーションとは何か？

- 「ゼロ」から地域農業の担い手を創出すること
- U・ターン就農の障害とは「新規参入コスト」の存在  
→ これを大幅に軽減すること
- 「インキュベータ」の重要性と「インキュベーション・コスト」の補償(政策的投資)



#### 5.4 少数の担い手への依存の高まり

先の図表1で強調したいことは、人口的限界が迫るにつれて、多くの人間で多くの農地を利用管理していた状況の維持が困難となり、より少数の人間が多くの面積を担わざるを得ない状況になるということである。最悪の場合を想定した図右上の「公的経営体」については別の文脈で説明する必要があるが、右上がりの矢印に沿って企業形態は概してより強固なものが要請される。

また、人口減少に伴い既存の地域維持・支援システムが後退するなかで、地域経営法人に対しては、次節で述べる京都府の事例が示すように、農地管理以外の多様なサービス供給が要請され

<sup>92</sup> インキュベーションに関する経済分析は、前掲、柏(2002)を参照。

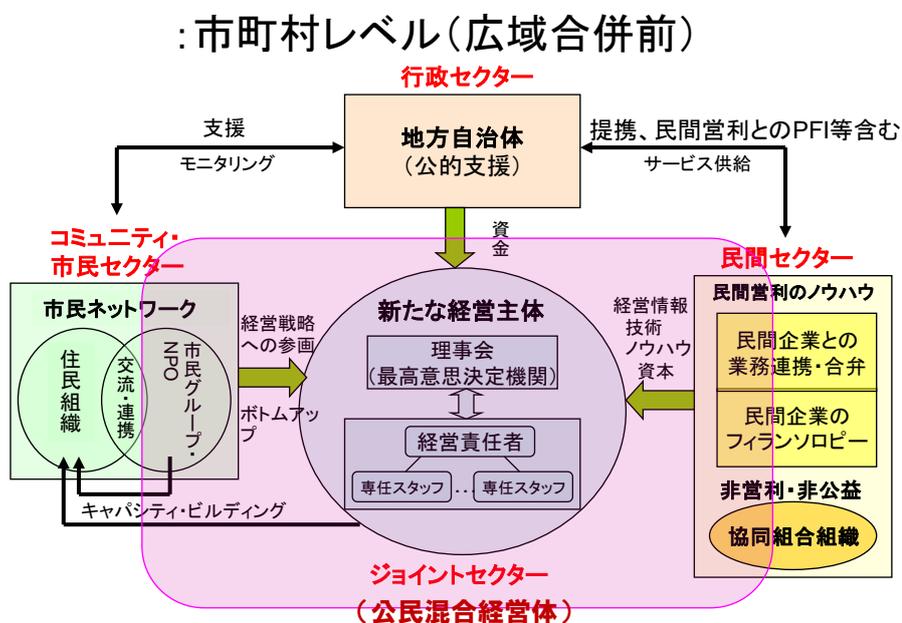
るケースも出ている。その公共性がゆえに自治体による支援がなされたケースもある(助成金)。これは、日本農村型の社会的企業の登場と公民パートナーシップの形成とみることもできる<sup>93</sup>。こうした経営を中山間地域で経営的に成立させる有力な要因の一つに、中山間地域等直接支払金の集中が挙げられる。他方、その「集中」がなくとも、旧村レベルを守備範囲とする経営体成立の可能性については、経営管理論の視座からの森田(2009)の優れた論文がある<sup>94</sup>。

## 第6節 新たな地域経営主体の必要性

4.2の事例では、地域経営主体の重要性が改めて示された。直接支払制度などの戦略的運用、インキュベーション、資源管理支援、そして多様な農村振興の司令塔・推進役を担う新たな経営構造をもった地域マネジメント主体の創出を検討していくべきである。政府による投資足りえる現場サイドの効果・効率性追求をし得る地域経営主体である。

混合財の供給主体として「公民混合経営体」(PPP)が指摘され<sup>95</sup>、現場レベルでは市町村農業公社(第3セクター)が20年前から活動している。しかし、多くのそれは「経営」が欠けており、再出発が求められる。平成の大合併で新自治体の縁辺部に位置するようになった中山間部はあたかもリストラ対象になったかにみえる。こうした空白地域にこそ、従来の自治体に替わる新たな地域マネジメントのための主体創出が必要である。

図表3：新たな地域経営主体の形成 I



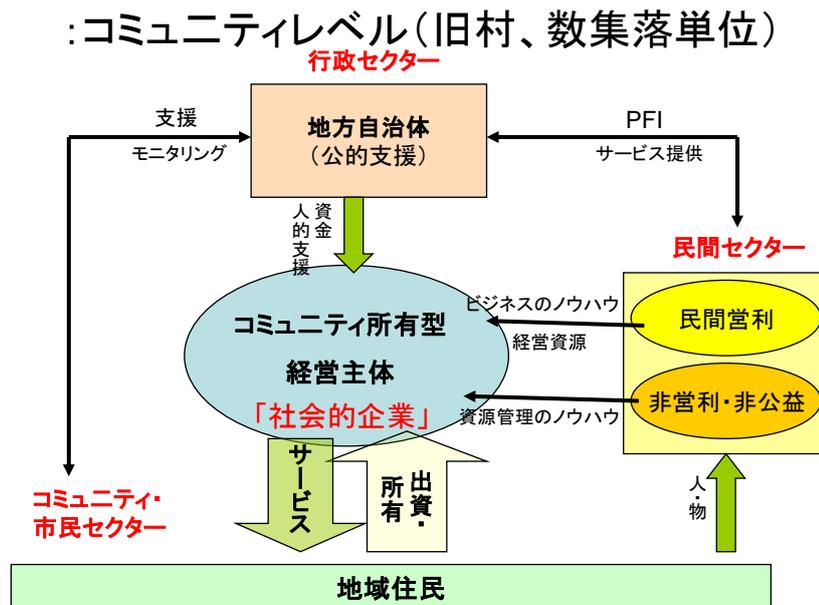
<sup>93</sup> 前掲、柏(2007)を参照。

<sup>94</sup> 森田(2008)を参照。

<sup>95</sup> 宮本(1991)を参照。

地域経営の主体とシステム形成は、市町村レベルと旧村レベルにおいて必要であり、重層的に機能していく必要があるのではないかと。図表3と図表4に、その概念図を試験的に提示しておきたい。

図表4：新たな地域経営主体の形成 II



【参考文献】

荒幡克己(1997)「中山間地域の稲作への特定農業法人制度の適用条件」『農業経営研究』第35巻第1号.

飯國芳明(2008)「過疎化の新段階と資源管理問題」(藤谷築次編著『日本農業と農政の新しい展開方向』昭和堂).

柏 雅之(1994)『現代中山間地域農業論』御茶の水書房.

柏 雅之(1997)「新食糧法下における中山間地域農業・資源管理再建問題」『農業経済研究』第69巻第2号.

柏 雅之(2002)『条件不利地域再生の論理と政策』農林統計協会.

柏 雅之編著(2007)『地域の生存と社会的企業—イギリスと日本との比較をとおして』公人の友社.

梶井 功(1973)「生産組織の現代的意義」『小企業農の成立条件』東京大学出版会.

高橋明広(1996)「環境変化に対応した集落営農の組織再編方策に関する考察」『農業経営研究』第34巻第2号.

田代洋一(2006)「東アジア共同体のなかの日本農業」『農業経済研究』第78巻第2号, p.80.

生源寺眞一(2000)『農政大改革』家の光社.

永田恵十郎(1993)「地域農業の現局面と集落営農の新動向」『土地と農業』農地保有合理化協会.

宮本憲一（1991）「第三セクターの公共性とその将来」自治体問題研究所編『行政組織の改編と第三セクター』自治体研究社.

森田 興（2008）『集落営農組織による中山間地域水田農業の持続可能性—経営管理問題からの接近—』平成20年度東京大学大学院農学生命科学研究科農業・資源経済学専攻農業経営学研究室修士論文.

## 第5章 JAグループの多面性と改革課題

岡山大学大学院環境学研究科 教授 小松 泰信

### はじめに — 本章の課題 —

本章に課せられた課題は、本タスクフォース会合において出された表現をそのまま使うならば、「JAおよびJAグループが“もや〜っ”として見えるのは何故にか？ “もや〜っ”としている理由を明確にするとともに、輪郭が鮮明となる組織、グループとなるためにはどうすべきか、この点を明らかにせよ」ということである。

筆者自身、農業協同組合問題を専門的に勉強することなく、ぬえ やまたのおろち 県域JAグループ<sup>ぬえ やまたのおろち</sup>独自で設立した調査研究機関に勤務した当初は、当時で言うところの系統農協に対して、「鶴」「八岐大蛇」というイメージを禁じ得ないものであった。そして、それまで果たしてきた役割や、現実に取り組んでいる仕事の割には正当な評価を得ていないのも、このようなイメージのなせる技か、と感じていた。おそらく“もや〜っ”という表現は、「鶴」「八岐大蛇」という表現と同根から出てきたものと言えよう。

そのようなイメージを持たれる根拠としては、たとえば、

- ① いろんな顔をして、それを都合よく、手前勝手に使い分けている。
- ② その言動の「焦点」が定まっていない。
- ③ 責任者、代表者が誰か、よくわからない。
- ④ いろんな事業に手を出しており、何屋かわからない

と、いったことがあげられよう。

本章においては、これらを「多面性」という言葉に集約し、「JAグループの多面性と改革課題」をテーマとして論述する。なお、その過程において、タスクフォース会合で出されたもう一つの課題である、JAグループが少なからず行う「政治的悪さ＝横やり」についても検討する。

これらの課題への接近においては、協同組合とはいかなる特性を有しているのかという、ある意味、教科書的な整理や確認から始めねばならない。まず次節においては、協同組合の一般的定義や存在意義について確認する。

### 第1節 協同組合の定義と存在意義

#### 1.1 協同組合に関する一般的定義

「資本主義経済のもとにおける協同組合は、経済的弱者である小生産者や勤労大衆が、資本主義に対抗かつ適応することを通して、自らの経済的存立を維持するために組織した共同経済組織体である。そして協同組合は、組合員が協同の原理に基づいて自主的に連帯し、かつ組織

的に活動することによって形成される。」<sup>96</sup>というのが、協同組合に関する一般的定義である。つまり、一人ひとりでは経済的に弱い立場にある経済的弱者が、自主的に連帯し、共同して事業を展開し、その経済的弱者性を克服するために、目的意識的に組織化したものである。

## 1.2 無意識の作品としての資本主義とその業

協同組合が目的意識的に組織化されたものだからといって、資本主義社会の中心的な企業形態である株式会社が、無目的・無意識的に組織されるわけではない。個々の株式会社もまた目的意識的に組織化されるものである。しかし、自由を基調とする人々の日々の経済行為が最も効率的に行われる経済体制としての資本主義体制と、その具体的な遂行主体としての株式会社はそもそもの始まりにおいて、「作ろう」という意識のもとで産み出されたものではない。

思想家吉本隆明氏は「資本主義は人類の歴史が無意識に生んだ作品としては、最高の作品」と表現したうえで、「もしこの制度を変えるのであれば、資本主義よりさらにいい制度でなければ意味がないんです。そうかんがえていったばあいに、先進的な資本主義はもちろん全面的に肯定的ではないけれど、しかし、現在のところこれは最高の作品」と語っている<sup>97</sup>。もちろん「全面的に肯定的ではない」というように、問題点があることも事実である。この点について、伊藤忠商事株式会社取締役会長の丹羽宇一郎氏は、

「経営者が強く正しい倫理観を持つということは、資本主義経済の中でもきわめて重要な役目を果たします。資本主義というのは、弱肉強食の一面があり、放っておくと非常に横暴な、悪の巣窟になりかねない。欲深さを捨てられないのが人間の業であるように、資本主義の業というものもあるわけです。……二十世紀に入ってから、……社会主義が……資本主義の生理である欲望の膨張と肥大化をチェックする役目を負ってきたのです。社会主義のチェック&バランスによって、資本主義体制が正しく発展してきた側面があります。しかし社会主義体制が全面的に崩壊した一九八九年以降、資本主義は暴走を続け、ついには崩壊してしまう危険性を秘めています。これを抑えるのは何かと考えた場合……やはり人間の根底的な倫理観がチェックの役目を果たしていかなければならないでしょう。……日本にはもともと、謙虚に慎ましやかに生きることを美德とする精神的風土がありました。資本主義の暴走に歯止めをかけるために今もっとも求められているのは、こうした謙虚さや自律自省といった倫理観にあると思います。」

と、指摘している<sup>98</sup>。

サブプライム・ショックから立ち直る切っ掛けを見いだせない今、資本主義の暴走、そしてその崩壊の危険性を指摘されていたことなどは、まさに慧眼といえよう。そして、資本主義の業を押さえるためには経営者の倫理観によるチェックとブレーキが不可欠という指摘は、バリバリの商社マンであった丹羽氏が言うことによって、極めてリアリティーに溢れている。

<sup>96</sup> 『新版協同組合事典』武内哲夫稿、1986年、p.515を参照。

<sup>97</sup> 吉本（1992）pp.122-123を参照。

<sup>98</sup> 丹羽（2005）pp.93-94を参照。

しかし経営者に倫理観を求め、それによってしか資本主義の業や暴走を押さえることができないとすれば、悲観的にならざるを得ない。なぜなら、経営者に倫理観を求めることは、極めて困難と思われるからだ。経営者は資本主義体制と株式会社という船の一乗組員でしかない。そして、その業に染まることによってしか、経営者として生き残れない人が圧倒的多数だと思われるからだ。

### 1.3 意識の作品の必要性

経営者に倫理観を求めること以上に重要なことは、資本主義体制が必然的にもたらす陰の部分を、自らの手で克服するための手段を産み出すことである。事実、1844年にイギリスのランカシャー州にある小都市ロッチデールの織物職人など28人によって、今日「協同組合の母」と呼ばれる世界で最初の協同組合である「ロッチデール公正先駆者組合」が立ち上げられた。

これは、英国の産業革命において、労働者が資本家に搾取され、資本家と労働者の貧富の差が拡大したことや労働条件が悪化したことなど、これら資本主義経済が産み出した矛盾を是正するために創られたものである。事業分野としては、購買、販売、信用事業を行った。ちなみに、この設立に際しては、イギリスの空想的社会主義者で自らも紡績工場主として成功し、スコットランドの工場で労働者の生活改善に努めたロバート・オウエンの思想が大きく影響を与えている。

つまり、資本主義体制やその具体的駆動力としての株式会社が無意識の作品とするならば、それが有する「業」によってもたらされる陰の部分を克服するためには、意識の作品が創り出されねばならない。「協同組合」は、そのための一つの具体的な企業形態である。

次節では、協同組合一般が有する特徴の一つが、今回の課題の中核にある「多面性」であることを示す。

## 第2節 協同組合の特徴としての多面性

### 2.1 協同組合の二面性 — 運動体的性格と経営体的性格 —

意識の作品である協同組合は、一方においては「組合員が自らの意識的組織的な協同活動によって、共通の目的や課題を実現しようとする」ところから、「運動体」としての性格を有している。協同組合運動という表現が流通しているのはこの運動体的性格によるものである。他方で、「組合員の経済行為の一部を共同で営む継続的経済組織体すなわち経営体」として、組合員の目的や課題の実現をめざすところから、「経営体」としての性格も有している。

このように運動体としての側面と、経営体としての側面とをあわせもっていることを、「協同組合の二面性」と呼んでいる<sup>99</sup>。この「協同組合の二面性」こそが、JAの「多面性」の原点にある。ただし、運動体的性格に興味やロマンを覚えて協同組合関係に職を得た学生が、程な

<sup>99</sup> 前掲、『新版協同組合事典』p.515を参照。

くして経営体的性格の洗礼を浴び、理念と現実のギャップに戸惑う、という例も少なくはない。

## 2.2 組合員の三位一体的性格

組合員のいない協同組合は存在しない。目的や課題の解決・克服をめざして協同組合の設立や運営に自ら関わろうとして加入している組合員は、顧客ではない。協同組合がゴーイング・コンサーン（継続事業体）であるためには、組合員によって組織され、運営され、利用されねばならない。このため、協同組合における組合員は、組織者（主権者・所有者）であり、運営者であり、利用者である、という3つの性格を有することになる。これが、「組合員の三位一体的性格」であり、JAの多面性の基底をなしていることに留意しておかねばならない。

## 2.3 協同組合（一次組織）と連合組織（二次・三次組織）で作りあげられる独特の重層的組織体系

協同組合の組織体系は、基本的に組織形成原理の異なる協同組合（一次組織）と連合会（二次・三次組織）の重層的なものとなっている。協同組合は一次と位置づけられているように、経済的弱者とされる小生産者や勤労大衆という“自然人”による協同組織である。

他方、連合組織は、複数の協同組合が、自らの機能の拡大と強化を図るためにもうけた“法人”による協同組織であり、機能別専門組織として位置づけられている。期待される機能は、次の3つに分類される。第一が「代行機能」。これは、通常会員協同組合の規模でも担うことが可能ではあるが、連合組織で行うことでより効果的であるものを指す。第二が「相対的補完機能」。これは、会員協同組合の規模では担うことが困難であるか、あるいは不可能な機能である。そして第三が「絶対的補完機能」。これは、業務性格上、別組織としての連合組織こそが担わねばならない機能である。

連合組織は法人の協同組織であり機能別専門組織であるため、組合員との関係は間接的なものにとどまり、経営体的性格が強く、自らの存続を優先する可能性が大きい。経営体として暴走し、経営主義に陥らないように、一次組織の経営者が連合組織の経営者となる、あるいは経営者を選出することによって、いわゆる組合員による組織の支配が貫徹されるようになっている。

## 第3節 JAグループの多面性と問題点

### 3.1 三面複合体的性格

前節で見たように、協同組合そのものの二面性に加え、組合員の三位一体的性格、さらには連合組織の存在、というだけでも、協同組合は十分多面的な組織の様相を呈している。しかし、JAおよびJAグループとなると、より多面的なものとなる。

まず整理しておかなければならないのが、その「三面複合体的性格」である。

まず一面は、共同経済組織体としてのJAそのものである。二面が、行政補完組織としての組織性である。そして三面が、圧力団体としてのそれである<sup>100</sup>。共同経済組織体については、本章全体で論じているので、以下では、行政補完組織と圧力団体という面を詳しく述べることにする。

## 1) 行政補完組織

行政補完組織としてのJAは、「制度としてのJA」あるいは「装置としてのJA」として表現される。そこにはたぶんに、本質的な意味での協同組合とは言えない組織、と言わんばかりの皮肉を込めながら用いられている。しかしそれは一つには、わが国の小農体制と呼ばれる零細で多数の家族経営によって担われている農業が、なんとか産業として成立させるための“政策手段”として、政策当局に位置づけられてきたことによるものである。すなわち、農業への政策当局や地方行政による強力なサポートが不可欠であり、それによって他産業との格差、すなわち農工間格差を是正しなければならないときに、そこをつなぐ「制度」や「装置」が求められることになる。それが、農業協同組合、つまりJAであった。

事実、JAを活用することによって、

- ① 広域に散在する農民・農家を一つのかたまりとして組織化でき、まとまりをもった政策対象とすることが可能となった、
- ② JAを、現場に密着した具体的な政策遂行主体として、使い廻すことができる、

という、まことに具合のいい政策手段として、JAの存在意義が確立することになる。

他方、JAそのものにとっても、政策手段として政策当局や地方行政に重宝がられることは、組織の安定度、安心度を高め、それによって組合員の結集力を強化することなどにより、組織の存続・発展に少なからぬメリットをもたらすことになる。

## 2) 圧力団体

もちろん、人も組織も利用されるばかりでは終わらないのが世の常である。とくに、経済行為を行う組織にとっては言わずもがなのことである。かつて「町に総評、村に農協」と、農協が総評と並び称される時代があった。毎年のように繰り返されていた米価闘争や農畜産物の輸入自由化を阻止する取組など、自己の利益や主張を実現するため、議会や政策当局に対して政治的圧力を行使してきた。それが、圧力団体という側面である。

しかしそれは、農家やJAの利益や権利を主張するという側面と、行政補完組織として面の反作用、すなわち使うときには都合よく使われているわけだから、言いたいことも言わせてもらいますよ、という両面を持っていることに注意しておかねばならない。

さらに、圧力団体という呼称にも、ネガティブなイメージが漂っているが、農政活動の一環とするならば見方は大きく変わってこよう。農政活動は教育・広報活動とともに、JA事業における基礎活動として位置づけられており、教科書的には次のように整理されている。

---

<sup>100</sup> 桑原（1974）p.286の「座談会・農協運動を考える」の中での藤谷築次氏の発言。

「組合員の営農と生活の向上をはかるためには、JAの指導事業や経済事業だけでは限界がある。国や自治体の事業・政策の如何が、組合員の営農や生活に大きな影響を及ぼすからである。このため、JAグループは、組合員の要求に基づき、政府や自治体に対して、日本農業の確立を目指し、担い手の育成や生産コストの低減、安全な食料の安定供給、消費者ニーズにこたえる農産物の流通・加工などを実現するための事業や政策の実施を働きかけている。JAが、政府や自治体に対して、一定の農業政策実現のために行う活動を農政活動と呼んでいる。」<sup>101</sup>

また、農政活動の根拠としては、農協法第73条の22の②に「中央会は、組合に関する事項について、行政庁に建議することができる。」と、明記されている。

しかし、「その手段としては、議会・自治体や国会・政府への要請、意見書の提出、大会その他による意思の結集などが通常用いられている。ただ、ここで大切なことは、JAの農政活動には一定の限界があるということである。JAは、組合員の思想・信条・政治的意見の違いを超えて組織された農業者の協同組合であるため、いかなる政党に対しても中立でなければならない。また、JAは経済団体であるため、その農政活動は、事業や経営を阻害することのないよう留意されなければならない。日本の農業を守り、発展させるためには、広く国民・消費者の支持と理解のもとに農政活動を展開することが必要である。」<sup>102</sup>と、JAグループ自らが取り組むうえでの注意点および留意点が示されている。このような記述の内容が、内部において生じて、外部からも内部からも支持と理解が求められないような状況になりつつあることの反映ではないことを願うばかりである。

### 3) 三面複合体的性格は「官製」協同組合の宿痼<sup>しゆくあ</sup>

三面複合体的性格における、行政補完組織と圧力団体という2つの面は、わが国の農業協同組合の出自が、やや情緒的表現を用いれば、農民自らの血と汗と涙の結晶ではなく、官主導による、まさに「官製」協同組合であることに由来するものである。行政補完組織であり圧力団体であることが否定されるべき対象であるとするならば、何よりもまず「官製」であることから脱却することなしには問題の解決には至らない。

では、「官製」協同組合がいかなる問題点を産み出しているかについて整理しておく。

最も問題なのが、組合員における希薄な当事者意識である。協同組合の設立要件ともいうべき、意識性が乏しいがゆえに、あるいはそれへの気づきが乏しいがゆえに、組合員教育を強調し、後づけによる意識づけ、動機づけが求められることになっている、というのは決して穿ちすぎではないだろう。

次に問題なのが、行政依存傾向が強く、自主性・自立性に欠ける、ということである。そしてそれが受け入れない場合は、広く国民に理解されないような手法により「圧力団体」と化して、その要求実現を目指すことがある、という点である。本タスクフォースの委員から提起された「政治的悪さ＝横やり」という指摘は、このような手法を指すものと推察される。

<sup>101</sup> 全国農業協同組合中央会（2007）p.58を参照。

<sup>102</sup> 前掲、全国農業協同組合中央会（2007）pp.58-59を参照。

### 3.2 多様な組合員・利用者

組合員の三位一体的性格については前述したが、JAという協同組合をわかりにくくしているのが「誰のための組合か」という点である。

農協法第1条（法律の目的）では、「この法律は、農業者の協同組織の発達を促進することにより、農業生産力の増進及び農業者の経済的社会的地位の向上を図り、もって国民経済の発展に寄与することを目的とする。」と、「農業者」の組織であることを宣言している。そして、第3条（用語の定義）において、「この法律において『農業者』とは、農民又は農業を営む法人（その常時使用する従業員の数が300人を超え、かつ、その資本の額又は出資の総額が3億円を超える法人を除く。）をいう。」と、中心的な農業者を「農民」としている。では農民とは、ということになると、必ずしも明らかにはなっていない。

しかし「農民」というフレーズの中に、いわゆる「自作農＝自分の所有地を地力で耕作する農業経営。また、その農民」が想定されていることは想像に難くない。もちろん、どの程度の自作農か、という点については、法の意を体してJAの定款に定めることになっているが、微妙な問題も少なからず含んでおり、その定義の是非については断定しにくい部分が少なくない。

例えば宮島三男氏は、

「.....協同組合が、それをつくろうと思う人々の自主的な組織として、組合員の資格も、その目的や意図もさまざまに異なりうるということだけではない。.....日本農業の特色や、農村の成立と変貌および農村協同組合の過去の歴史にも起因することである。すなわち、農協の前身である産業組合が組合員資格に職業を限定しなかったこと、農村の産業組合が第二次世界大戦中に農業会に組織替えされたとき、農民だけではなく非農民たる土地所有者をも強制的に『当然会員』としたこと、明治以降、製糸業や製菓・製乳業における大企業の発展が、原料提供者である養蚕農民や酪農農民を自らの傘下におき、独特の結びつきをもっていたこと（特約組合）などの歴史的事情によるところが大きい。」

としている<sup>103</sup>。ここにおいても、官製であるがゆえの根深い歴史的事情が存在している。

さらに、「農民」を中心とする組合員を「正組合員」と呼ぶが、「組合の地区内に住所を有する個人または組合からその事業に係る物資の供給もしくは役務の提供を継続して受けている者であって、組合の施設を利用することを相当とするもの」を「准組合員」としている。

准組合員は年々増え続け、2005年3月末時点で409万人、正組合員は減少傾向にあり506万人。総数の55.3%が正組合員、44.7%が准組合員となっている。准組合員制度についても歴史的産物ではあるが、JAの事業量拡大のためや、地域に開かれたJAづくり、すなわち地域協同組合化の流れの中で、農業とは関わりのない地域住民を准組合員として受け入れる動きが強まっていることが、准組合員増加の主要因である。

しかし、農業協同組合における「非農民的支配の排除」という基本的な姿勢により、准組合員の権利は、組合の事業を利用する権利や剰余金の配当を請求する権利といったいわゆる「自益権」のすべてと、「共益権」の一部にとどまっており、総会における議決権や選挙権などは

<sup>103</sup> 前掲、『新版協同組合事典』宮島三男稿、1986年、p.520を参照。

与えられていない。

さらに、原則として、組合員の事業利用分量の5分の1以内という制限のもとで、組合員以外のものも、いわゆる「員外利用」としてJA事業を利用することが認められている。

このように農業協同組合の各種事業は、組合員というメンバー以外にも、かなり広く開放されている。このため、不況にあえぐ他業態からは、准組合員の位置づけへの疑問や批判、員外利用への厳しいチェック要求や規制要求が展開されている。他方では、組合員の半数近くにまで准組合員が増加しているにもかかわらず、「顧客」的な位置づけで、運営参画の道を閉ざしてよいのか、という問題提起や、正組合員の満足度も決して高くないのに多様な構成員の要求にどこまで対応可能なのか、といった疑問などが、JAグループの内外から上がっている。なお、正組合員に対しても「顧客」視する姿勢が強くなっている。これによって、利用者意識だけが強く、主権者や運営者としての自覚のない、当事者意識の欠如した組合員が増えるという極めてゆゆしき状況が生じている。

### 3.3 JAグループにおける3つの組織的特徴と問題点

#### 1) 3つの組織的特徴

JAグループという組織における第一の特徴としては、一次組織であるJAには、「総合JA」と「専門JA」があるということが挙げられる。

「専門JA」は、園芸特産、酪農、養鶏といった特定作目の農業者が組織し、その作目の指導・販売を中心に、関連する生産資材の購買などの事業を行うものや、農村工業や農事放送といった特定の事業のみを行う協同組合である。また信用事業や共済事業を行っているものは少なく、この点が「総合JA」と「専門JA」を分けるポイントでもある。なお、2006年3月末で2,445組合である。

他方、「総合JA」は、地区内のほとんどの農業者を組織し、組合員の営農と生活にかかわる指導、販売、購買、そして信用、共済といった「農協法」第10条に列挙されている事業の多くを総合的に行い、全国のほとんどの地域に設立されている。このため、一般にJAといえば、総合JAを指している。総合JAに関しては、広域合併が進んでおり、一JA当たりの規模は大規模化しているが、JA数自体は減少している。1961年3月末には12,050組合であったが、2009年4月現在では740組合になっている。

かつて果樹地帯においては、「総合JA」と「専門JA」が激しいライバル関係にあり切磋琢磨していたが、信用・共済に経営が依存せざるを得ない環境条件の強まりの中で、専門JAが総合JAに合併あるいは吸収されていき、もはやわが国において専門JAが太宗をしめる状況は想定しにくくなっている。しかし、信用・共済事業への過度な依存への批判・反省と営農面事業の立て直しのために、総合JAの中に専門JAがもつ理念や事業展開の枠組みを組み込むべきことを指摘する向きもある。

第二の特徴は、一次組織であるJAは「総合経営」、二・三次組織である連合会は「単営」ということである。一次組織のJAは、産業組合当時の4種兼営を受け継ぎ、総合経営を行っている。これら一次組織は、それぞれ独立した協同組合として運営されるが、農産物の広域販売、

生産資材や生活用品の大量有利仕入れ、信用事業における余裕金の運用、そして共済における責任保有、等々において、個々のJAで行うことより連合会をつくり、そこに前述の代行機能、相対的・絶対的補完機能を担わせることで、スケール・メリットの実現、専門化の利益の実現、効率的な事業展開を企図している。二・三次組織が事業ごとの単営であることによって、一般企業にも匹敵しうる専門性や事業量を確保している。なお、連合会は機能組織として効率性の追求が命題であるため、都道府県段階にある二次組織と、全国段階の三次組織の統合が進められている。

そして、JAグループの各構成組織は、会員関係を通して密接な関係にはあるが、それぞれが法人格を持ち、独自の意思決定権を有する分権的構造にあることが、第三の特徴としてあげられる。

## 2) 問題点

JAグループにおける組織構造上の問題点を整理すると、以下のようになる。

第一には、農協の設立自体がそうであったように、連合会も現場からの積み上げ要求に基づいて作られたものではない、ということである。そのため、JAグループにおいては、JAは連合会を使うべきもの、という前提での事業展開がなされている。事業の具体的内容によっては、その置かれた地域経済状況や経営内部の状況などから、自己完結的に取り組んだ方が望ましいものもある。あるいは、連合会も選択肢の一つとして位置づけることで、責任あるJA運営のノウハウや職員の自覚や選択眼（目利き）の涵養が図られる。

しかし、連合会を利用することを大前提とすることによって、そのようなノウハウの蓄積も人材育成も期待どおりに進まない状況が強まる。他方、連合会においても、かつてから言われてきた、殿様商売、<sup>あくら</sup>胡座をかいた姿勢などがマイナスの組織風土を形成し、革新意欲にもチャレンジ精神にも乏しく、経営危機に及んでは、結局、JAに利用を要請するだけ、といったことが少なからず起こることになる。その皺寄せは、組合員納得度の減退というマイナスの結果を生み出すことになる。

第二には、JAグループの事業全般を取り巻く環境が厳しさを増せば増すほど、連合会における企業的な専門性と経済合理性が強まり、連合会主導のグループ運営となる傾向が強まることである。誤解をおそれずに言えば、JA段階で独自に財・サービスを調達し、組合員に供給できる範囲は極めて限られている。連合会頼みのJA運営であり、JAにできることは、組合員をまとめ上げ、連合会が提供する財・サービスの利用を促進させることである。事業環境が厳しくなるにつれ、連合会への依存構造は強まることはあっても弱まることはない。

例えば、現在、JAの置かれた状況は、「農協法」の下でのJAではなく、「JAバンク法」の下でのJA、といっても過言ではない。このような状況が総合JAを健全な方向へもっていきはざがない。前述したように連合会は機能組織であり、組合員とは間接的な関係でしかない。そのような間接的な法人の協同組織の論理が強まることは、JAの主体性がますます弱まることを意味しているし、そのことは協同組合でありながら組合員の影が薄くなること、つまり、協同組合としての形骸化を意味している。

## 第4節 JAグループの改革課題 — 機能集団としての純化をめざせ

### 4.1 幻想と官製からの解放

作家村上龍は、近著『無趣味のすすめ』において、「経済的弱者は幻想にすぎる」と書いている<sup>104</sup>。協同組合は、経済的弱者がその弱者性を克服するために創りだした手段であることはすでに述べてきたが、たぶん“幻想”によって支えられてきたことも否定できない。

手段としての協同組合に幻想がからみつき、そして「官製」という出自によって絶ちがたき官の姿が見え隠れする。おそらくJAをわかりにくくしている多面性は、この3つの源泉からもたらされている。しかしJAが、幻想と官製であることに支えられながらその機能を発揮していく段階は終わった。JAが、自らを幻想と官製という出自から解放させ、自立の道を歩むためには、誰もが納得する方法、すなわち共同経済組織体、とりわけ事業体としての機能発揮に全力を傾注することである。

### 4.2 連合会の株式会社化からJAグループの改革ははじまる

機能発揮に全力を傾注するうえでまず取り組まねばならないのは、JAグループがもたれ合いの構造、あるいは責任転嫁の構造から脱却することである。そのためには、不分明な関係にある「JA」と「連合会」の関係を明確に区分し、スッキリさせるための大胆な構造改革が必要である。

改革の中核にあるのは、連合会が徹底した専門的機能組織となるために、もっとも適切な企業形態、すなわち株式会社となって自立し、JAグループと明確な一線を画すことである。まさに、JAから経済合理的な視点で選択される事業体になることを目指すべきである。

当然、役員体制においても、JAの経営者が陰に陽にかかわることなく、プロパー職員などから選抜された事業に精通した人材が経営者になり、名実ともに独立した経営体とならなければ株式会社化の効果は期待できない。これによってJAの経営者は、自らのJA経営に専念することができる。そして、シンプルなしがらみのない職場風土が形成され、プロパー職員のチャレンジ精神をかきたて、モチベーションを高め、ひいては職場を活性化させるはずである。

このような動きは、JAにも少なからず良い影響をもたらす。前述したように、経営者は自らのJA経営に専念できる。責任を連合会に転嫁することはもう許されない。組合員にとって必要な財・サービスをどこから調達するのか、株式会社化した旧連合会も選択肢の一つとして位置づけることで、職員の自覚や選択眼（目利き）の涵養が図られ、責任感に溢れたJA運営が可能となる。

もちろん、株式会社化した旧連合会が、もっともJAのこと、そして組合員のことを理解した事業体として、JAとの間でよりよきパートナー関係が構築できれば、それはそれで喜ばしいことである。しかしそれは、あくまでも結果である。

---

<sup>104</sup> 村上（2009）p.99を参照。

JAにおいては、自然人の協同組織として、今まで以上に組合員を第一においた運営がなされなければならない。なぜなら、組合員に評価され支持されるJAを、誰も潰すことはできないからである。

### 4.3 改革を担える経営者づくり

連合会が独立し、JAと、設置が「農協法」で義務づけられている中央会だけのグループとなることでJAの自立性が高まり、これに加えて経営責任を転嫁できる対象が無くなることで、経営者の責任とそのリーダーシップに寄せる期待は極めて大きなものとなる。

ところで、JAの組合長は経営者であるという前提で論じているが、果たして組合長を経営者として位置づけてよいのであろうか。残念ながら、組合員が役員を選出するに際して、経営者を選出するという意識は必ずしも高くないことがかつてより指摘されている。

武内哲夫氏は、「従来からややもすると農協経営者に、運動者としての熱意や姿勢という倫理的性格が、過度に重視される傾向があった。農協という組織統合の中心として、そうした資質が重要な条件であることは言をまたないが、そのことが経営管理能力の軽視を招くことがあってはならない。とくに現代社会にあって、農協運動の指導者として十分な知的創造力と実践力を兼ね備えることが必要であろう。」<sup>105</sup>と、経営管理能力を高めることの必要性を指摘するとともに、過度な倫理観の要求を戒めている。丹羽氏の指摘とのコントラストが興味深いところである。

さらに、農協の役員選出方法の特徴として、一つには「選出基盤の属地性」、すなわち集落などの地域ごとに配分された役員定数にもとづいた、集落や地域のバランスを配慮した人選がなされること、もう一つには「人選の基準」、すなわち農協経営の経験や能力よりも、管内における公職の一つとして役職階層の序列づけのなかで行われることを挙げ、いずれにしても経営者と呼ぶに値する人が選ばれにくい構造となっていることを指摘している<sup>106</sup>。

近年では、このような選出過程に対する反省から、「非農民的支配の排除」の原理と調整を図るなかで、組合の健全な発展のために経営の専門能力を有する理事を、正組合員たる農業者以外に広く求めるための制度変更が行われている<sup>107</sup>。しかし現場では、まだまだの感は否めないのも事実である。

この問題に関する筆者の見解を示したものの一部を、以下に示しておく。

.....「経営者とは、あくまでも総合判断者なのである」と表現した経営学者らはさらに、①トラブルシューター（手違いの解決）、②まとめ役（「小さな気配り」の集まり）、③戦略家（「大きな地図」を描く人）、そして④伝道師（価値観の注入）、を経営者が有する四つの顔としたうえで、「経営とは真に総合判断のアート」と喝破した（伊丹敬之・加護野忠男『ゼミナール経営学入門第3版』日本経済新聞社）。しかし、アートにまで結実

<sup>105</sup> 武内（1993）p.153を参照。

<sup>106</sup> 武内（1993）p.154を参照。

<sup>107</sup> 全国農業協同組合中央会（2006）p.110を参照。

した経営や、総合判断者としての役割を果たしている経営者が少ないことは想像に難くない。……

もちろん、JAにとっても他人事ではない。トラブルシューターとまとめ役としての顔を兼ね備えている人は多いが、進むべき道を標した大きな地図を描ける戦略家と協同組合としての価値観を注入できる伝道師の顔を兼ね備えた人は少ない。

「戦略や価値観は中央会や連合会、はたまた監督官庁に任せておけばよい」、「JAは集落の集合体のようなものだから、地域をまとめる代表者としての手腕こそが優先されねばならない」といった観念こそが、経営者としての手腕を等閑視する組織風土を作り上げ、経営者を育成、選抜するという制度と機構、そして意識をも欠如させてきた。しかし、組合員に共通の経済的・社会的・文化的ニーズを満たすために、その手段としての事業体を名実ともに継続・発展させていくのであれば、総合判断者の存在は不可欠である。

経営者は、創ろうと思って創られるものではない。しかし、創ろうと思わない組織は経営者を産み出しえない。今の代表者にできることは、ただ一つ。四つの顔を備えた人材を輩出できる環境づくりに、全力を傾注することである。<sup>108</sup>

具体的環境づくりとして、とりあえず次の2点が指摘されよう。一つには、JAの多面性を考えるとき、まったくの門外漢が経営者になることは極めてリスクが大きいのので、正組合員はもとより、青壮年部や女性部、准組合員、そして職員、という各層から、協同組合の二面性に関するバランス感覚を有し、共同経済組織（事業）体を担える人材の発掘・育成のための各種研修会や事業展開に取り組むことである。

もう一つは、役員待遇改善である。一般に、その責任の重さや大きさに比して役員報酬は高くない。経営悪化の中で引き下げの方向にすらあるが、役員報酬の引き上げも含めた待遇改善に努め、有能な人材を経営者に迎える条件整備が不可欠である。

## むすびに

本年（2009年）3月27日の日本農業新聞は、競争の時代から協同組合理念に基づく事業や活動が再評価される時代への転換を踏まえて、今年開催予定の第25回JA全国大会の議案審議会が、「大転換期における新たな協同の創造」という議案タイトルの下に、消費者との連携による農業の復権、総合性の発揮による地域貢献、協同を支える経営の変革という3つの柱を掲げていることを伝えている。概説的新聞情報のみで多くを語ることは控えねばならないが、第一の柱である「農業復権」においては、“新たな食料・農業・農村基本計画の見直し議論や農地制度の改正を踏まえて取り組むことになる”ことが記されている。

残念ながら、近年の大会の流れをも考え合わせるとき、「官製」からの脱却志向がうかがえないどころか、ますます「官製」の度合いが強まっている。

本気で今を「大転換期」と捉えるならば、連合会の株式会社化を突破口に、幻想と官製に決別し、機能集団として生まれ変わるぐらいの気概を、組織の内外に示すべきであろう。

<sup>108</sup> 小松（2008）を参照。

## 【参考文献】

- 伊丹敬之・加護野忠男(2003)『ゼミナール経営学入門』（第3版）日本経済新聞社.
- 桑原正信監修(1974)『農協運動の課題と方向』家の光協会.
- 小松泰信(2008)「経営者は居るのか、そして要るのか」『JA金融法務』経済法令研究会12月号, p.1.
- 全国農業協同組合中央会（2006）『新農業協同組合法』 p.110.
- 全国農業協同組合中央会（2007）『私たちとJA』（2007年版), pp.58-59.
- 家の光協会(1986)『新版協同組合事典』 p.515, 520.
- 武内哲夫(1993)『農協の組織と事業』全国協同出版, pp.153-154.
- 丹羽宇一郎(2005)『人は仕事で磨かれる』文藝春秋, pp.93-94.
- 村上龍(2009)『無趣味のすすめ』幻冬舎, p.99.
- 吉本隆明(1992)『大情況論』弓立社, pp.122-123.



## 第6章 総合農協の必要性

宮城大学食産業学部フードビジネス学科 教授 川村 保

### はじめに

日本の食料問題や農業問題を考えるとき、必ずといっていいほど問われるのが「農業協同組合」（農協）という組織の存在をどう考えるか、ということである。日本の農村の隅々まであり、事実上すべての農家が組合員として組織されており、米を中心に農産物の販売には圧倒的シェアを持ち、巨大な組織として認識されている農協は、良きにつけ悪しきにつけ議論の的となる。激しい農協批判の対象となることも多いが、その一方で依然として農協は存続しているのが現状であり、農協の存在についての議論は簡単には収束しそうにない。

本章では、次の2つの問いに答えることを課題としている。

第一の課題は、「農協は必要であるか」という問いである。様々な農協批判を聞くことが多い現代の状況で、農協が必要なのか不要なのか、また条件付きで必要だというのであれば、その条件とはどのようなものなのかについて考えてみたい。第二の課題は「総合農協は必要であるか」という問いである。仮に農協が必要であるとしても、その形態が今日の日本の農協のような総合農協である必要があるのか、あるいは総合農協であることが望ましいのか、という視点からの検討である。

検討を始めるにあたって、以下の議論の理解を深めるため、農協について、簡単にいくつかの事項を確認しておきたい。

初めに確認しておきたい事項の第一は、農協の数、および農協合併の状況についてである。第二次大戦終了後に「農業協同組合法」（農協法）が制定され、その後、間もなくして全国津々浦々に農協が作られたが、高度経済成長期の初めにあたる1960年代には、12,000以上もの多数の農協が存在していた。当時の農協は、数が多いが小規模・零細規模の農協が多く、経営上の問題から合併を繰り返して規模拡大を図ってきた。その結果、平成5年度で3,012、平成21年3月で750と、その数は大幅に減少している。平成の市町村大合併以前に全国の市町村が約3,000であったことを考えると、昭和期には市町村内に複数の農協があったのが、昭和の終わり頃から平成に入って一市町村一農協となり、現在は複数の市町村にまたがった広域の地域で活動している農協の姿が見えてくる。農協のあり方を考えるときに、このような広域で活動している農協では、農家等の組合員とのコミュニケーションのあり方が課題となっている。

第二に確認しておきたいのは、農家の変容についてである。米を主な作物とする「専業農家」がほとんどであったかつての農家の姿は、今日では70%を超える兼業農家率が端的に示すように、圧倒的多数の「兼業農家」に姿を変えた。また、農業の担い手という意味では少数の大規模農業経営が農業生産において大きなシェアを占めるに至っている。農村の住民がすなわち農家であり、農家がすなわち農業の担い手であるというシンプルな姿は過去のものとなっている。

第三に確認しておきたいことは、農協の種類について、あるいは農協の呼称についてである。農協とはいうまでもなく「農業協同組合」の略称である。農協には大きく分けて「総合農協」と

「専門農協」があるが、わが国で一般的に農協という場合には総合農協を指す場合が多い。「総合農協」とは、信用事業（金融）を行っている農協のことであり、逆に信用事業を行っていない農協のことを「専門農協」として区別している。「専門農協」は、酪農に限って事業を行っている酪農協のように、特定の作目に限定した事業を行っており、信用事業を行っていないこともあり、事業単営に近い構造となっており、規模も小さいところが多い。「総合農協」は、信用事業のほかに共済事業（保険）、購買事業（生産資材や生活物資の組合員への販売）、販売事業（農畜産物等の集出荷、販売）、指導事業（農家への技術指導）など、複数の事業を兼営しているという特徴があり、経営規模も大きい。なお、農協という呼称のほかに「JA」という呼称もあるが、その場合も一般的には総合農協を指す場合が多い。

## 第1節 農協の問題点

農協の問題点については極めて多方面にわたって指摘されているが、あえて大きく分類すると、以下のように整理できると考えられる。

### ① 経済効率の問題

（例）

- ・ 米の販売事業にみられるような、高いマーケット・シェアを背景として独占的な立場に立っているという批判。
- ・ 生産資材が割高であるという批判。
- ・ 農産物出荷の手数料が高いという批判。
- ・ 日本の農産物価格が割高である原因が農協にあるという批判、等々。

### ② 経済厚生の問題

（例）

- ・ 専業でやっている大規模農家であれば資材価格の引き下げも可能であるのに、兼業農家と同様に一律に扱われるという批判。
- ・ 金融関係の事業で稼いだ黒字を農業関係の事業の赤字の補填に使っているという批判。
- ・ 意思決定が圧倒的多数の兼業農家寄りになってしまうという批判。
- ・ 農家の手取りが少なくなっているという批判、等々。

### ③ 社会的公正の問題

（例）

- ・ 問題解決に政治力を利用するという批判。
- ・ 政治力を利用して過度の農業保護を行っているという批判、等々。

これらのうち、①の「経済効率の問題」と、②の「経済厚生の問題」は本章の中で扱うが、③の「社会的公正の問題」は扱わない。ここでは、経済問題としての議論に限定する。

経済問題としての①と②の問題は、そもそも農協という組織があることによって、組合員の経済状態はどう変わったかという、協同組合という組織が生まれるに至った原点に関わってくる。協同組合は資本主義経済の発達の中で不利な条件を負わされることになる消費者や小規模生産者等々が相互扶助のために組織したものである。その目的に照らしてみても、求められている機能を果たすのに、農協という組織が望ましいのかどうか問われているといえよう。農協という組織が指摘されるような問題を抱えているのであれば、会社等の他の組織形態も視野に入る必要があるということになる。

農協批判の論考は多く、多方面からの批判が寄せられているが、ここではそれらの議論を取り巻くいくつかの視点から検討を加えてみたい<sup>109</sup>。

## 第2節 理論から見た農協

### 2.1 サピロ学派とノース学派

農協についての理論的な検討は、経済学、経営学、社会学、社会哲学等々、様々な側面から行われているが、ここではアメリカの農業経済学の分野での農協論の議論を紹介し、その視点から日本の農協を検討してみたい。

アメリカの農協論で、1920年代にAaron Sapiroを中心とする「サピロ学派」とEdwin Nourseを中心とする「ノース学派」の間で農協のあり方についての議論があり、今日まで農協論の中で形を変えながら継承されている。これらの学派が農協の目的や機能をどのように考えていたかは対照的であると同時に、日本の今日の農協を考える上でも示唆を与えるものと思われる<sup>110</sup>。

「サピロ学派」の考える農協像は、農協の目的として、自らにとって競争上の有利な状況を生み出すことの意義を強調するものであった。農業者の不利性を克服するためには生産者が協調した行動を取ることで実質的にマーケット・パワーを獲得しようという考え方である。それに対して、「ノース学派」の考える農協像は、農産物の買い手である流通業者や食品加工メーカーのマーケット・パワーの下で、農業者にとって不当に安い農産物価格形成になりがちな市場に対して、協同組合が存在することによって市場での競争構造が変化し、公正な競争が行われるようになるという意義があることを強調している。

「サピロ学派」の考えは、農家が集団的に協調することで、あたかも独占企業が市場で振る舞うようなマーケット・パワーを農業生産者側が持てるようにするところに農協の意義があるというものであり、わかりやすい構図の理論である。

一方、「ノース学派」の考えは、若干のミクロ経済学的な説明が必要になる。農協の行動原理についても様々な説があるが、企業の利潤最大化行動とは異なり、利潤はマイナスでなければよく、収支が均等する範囲内で農家が生産した農産物をできるだけ多く扱うことが、農協の行動原理の一つのモデルであると理解されている。例えば、農産物流通市場に利潤の最大化を求める寡

<sup>109</sup> 農協批判の代表的なものとして、神門（2006）と山下（2009）を挙げておく。

<sup>110</sup> サピロ学派とノース学派については、Cotterill（1984）、川村（2007）を参照のこと。

占企業あるいは独占企業しか存在しなかった場合には、これらの企業はマーケット・パワーを持ち利潤を手にするが、その利潤の源泉は適正な価格よりも安い価格で農産物をこれらの企業に販売した農家が負担していることになる。この状況に新たに農協が農産物流通に関わる主体として参入することになると、収支均衡を行動原理とする農協は農協自身の利潤を要求しないので、農家にとっては適正な価格で農産物を販売できる術を得ることになる。このような競争条件下では、寡占企業や独占企業として存在していた企業も、農協との競争上、農産物の買入れ価格を引き上げざるをえなくなる。このようにして、農協が存在することが農産物流通市場の競争状態を変え、農家にとって望ましい状況を生み出すことにつながるのである<sup>111</sup>。「ノース学派」は、このような農協が経済厚生を改善する効果を「競争の物差し効果（Competitive yardstick effect）」と呼んでいる。

農協が、マーケット・パワーを行使しているのか、それとも「競争の物差し効果」を果たしているか、さらには規範的な意味でマーケット・パワーを行使すべきなのか、競争の物差し効果の発揮に徹すべきであるのかということについては、必ずしも意見の一致がみられるわけではない。1990年代までのアメリカの農協論においては、どちらかというところ「ノース学派」の考え方が強かったようであるが、近年では「サピロ学派」の考え方が強くなっているように思われる。その背景には、アメリカの農協の中でも発展している新世代農協の影響がある。「新世代農協」とは、アメリカの従来の農協とは異なり、特定の作物に特化したり、あるいは特定の作物の加工を行ったりすることなどにより、高付加価値型の農産物や食料の供給を行っている農協のことである。新世代農協は、従来の農協の経営とは異なり、組合員は一定数のクローズド型のメンバーシップ制をとり、出資に応じて議決権も与えられるが、同時に農産物の出荷の義務も負うことになるなどの組織運営上の特徴を持っている。この新世代農協は「サピロ学派」の主張のように、農業生産者側がマーケット・パワーを持つことにより、農業生産者にとって望ましい価格等の条件を実現しようとするものである<sup>112</sup>。

では、翻って日本の農協は、「サピロ学派」と「ノース学派」の論争の視点から見ると、どのようにみえてくるであろうか。

「サピロ学派」の考え方では、農協を組織するのはマーケット・パワーを得るためであるし、そのマーケット・パワーを強いものにするためには、農協と組合員である農家が緊密な関係を構築し統率の取れた行動をとる必要がある。「サピロ学派」の流れを引く今日の新世代農協では、出資に応じた議決権を与えられる点や、また出資に応じて農産物の出荷量の義務も負わされるといように、限られたメンバーが統一した意思決定の下で行動するような仕組みが備わっている。アメリカの農協論の教科書を見ると、協同組合の基本原則として、「ロッチデール派」「伝統派」「比例配分派」「現代派」の4派が挙げられているが、そのうち「ロッチデール派」と「伝統派」は一組合員一票の投票権であるのに対し、「比例配分派」は組合員の利用高に比例するとしている。この比例配分派では、財産は利用高に応じて利用者が提供することとなっているので、結局のところ、「出資額」と「利用高」と「議決権」の比率が連動していることになる。なお、現代

<sup>111</sup> 実は農家のみならず消費者にとってもメリットがあり、社会的に経済厚生を高めることになる。この点については川村（2007）を参照のこと。

<sup>112</sup> 新世代農協については、磯田（2001）、大江（2002）等を参照のこと。

派は一組合員一票のこともあれば、利用高に比例することもある<sup>113</sup>。

日本では、ロッチデールの原則以来、伝統的に一組合員一票が原則であるとして扱われてきたが、世界的にみると、そうではない意思決定のあり方をとっている協同組合があり、しかも新世代農協にみられるように、一定の成果を上げていることは注目される。

米販売については、全国農業協同組合連合会（全農）を中心に「系統農協」が組織的に対応することでマーケット・パワーを持っているようにみえるが、他の農産物については、必ずしもマーケット・パワーを有しているようにはみえない。信用事業や共済事業についても事情は同じであろう。少なくとも「サピロ学派」の考えるようなマーケット・パワーを行使するための組織という性格には、日本の農協は徹し切れていない。

では、日本の農協は「ノース学派」がいうような「競争の物差し効果」を発揮しているのだろうか。これはなかなか判断が難しい問題である。しかし、農協がない状態では企業等に相手にはしてもらえないが、農協があることによって存続が可能になっているという農家がいることは確かである。それは自分では売り先をみつけたりできない多くの兼業農家である。市場での競争状況を緩和する役割を果たしている点では、競争の物差し効果が働いているといってもよいであろう。しかし、日本の農協は「ノース学派」の考え方に徹しているわけでもない。やや中途半端なスタンスに立っていると考えられる。

## 2.2 農家の協同組合か、農村住民の協同組合か？

農協は、農業者の協同組合として組織されてきたが、今日ではその性格が曖昧になってきている面がある。農業者の協同組合、農家の協同組合、そして農村地域に住む人の協同組合というように、いくつかの性格を持っているが、そのいずれにも徹しているとはいえず、現状ではこれらの性格を併せ持った多面的な性格の組織となっている。

かつての日本の農村地域に住む者はほとんどが農業を営み、小規模な専業農家はその太宗をなしている状況であった。このような状況では、上記のような農業者、農家、農村地域の住民のいずれも、ほぼ同じ集団を指すことになる。しかし、農家の兼業化が進み、農家自身が農業者のウェイトを小さくしていき、その性格を変えるとともに、農村地域の「混住化」が進むことで、農村地域の住民の性格も大きく変わってきた。ホモジニアス（同質的）であった農村住民が、ヘテロジニアス（異質的）になってきたということができよう。

また、かつては「小農」が農家の大半を占めていた農業構造の時代には、農家は生業として農業を営んでおり、「農業経営」の部分と「農家家計」の部分が未分離であり、農協の事業としても農業経営と農家家計を丸ごと対象とした展開を進めることに一定の合理性はあったといえる。

かつて日本の農協論の中では、農協は農業に従事する者の「職能組合」なのか、農村地域住民の「地域協同組合」なのかという論争が1970年代にあったが、現実には農協は、なし崩し的に農村地域の協同組合としての展開を進めてきた。その結果、農業者ではないが農協の事業を利用する「准組合員」の比率が高まってきた。また、事業の内容も、農業に直接関わる農産物の販売

<sup>113</sup> コビア編（1984）p.35を参照のこと。

事業や生産資材等の購買事業の比率は下がって、代わりに信用事業、共済事業などの金融関連の事業や老人介護などの福祉関連の事業など、農業とは直接の関係が薄い分野への事業展開を進めてきている。

さて、以上のような検討を踏まえて、改めて農協の必要性について考えてみよう。農協が必要とされるそもそもの理由は、資本主義経済の発展の下で不利な経済的条件に置かれる農業者の状況を相互扶助により改善することにあった。

しかし、今日の農業や農村を取り巻く状況は、地域により大きな格差がある。端的に言えば、農協がなくてもやっていけるところから、農協以外には頼りになる組織がないところまで、幅広いベクトルの上にある。今日の日本の農業や農村を取り巻く状況の中では、中山間地域は依然として条件不利な地域であり、個々の農家の努力だけでは問題解決が難しいところである。このような地域ではまさに不利な条件を克服もしくは緩和するために農協が活躍すべき理由が存在する。しかし、農業生産のウェイトを下げた都市型の農協については、地域住民の協同組合としての性格は強いが、職能としての農協の存在理由は薄くなってきているといえる。したがって、農協の必要性についての議論は、農協全般の必要性という議論ではなく、個別具体的なレベルで議論しなければならないであろう。

また、農協の必要性について議論をするなかでは、仮に現行の農協が必要でないとされた場合でも、それに変わる組織があるかどうかという点の検討も必要である。農協が農業政策も含め農業全般に係わるとともに農村生活等々にも関わっている現状を考えると、仮に農協をなくするのであれば、それに変わる新組織を立ち上げなければならないであろう。その場合、新組織をセット・アップするための取引費用は巨額なものになるであろう。現行の農協という農村の隅々まで張りめぐらされた組織を活用するのが賢明な方法ということになる。

### 第3節 総合性をめぐる論議

#### 3.1 小農となじむ総合性

日本の農協の特徴である総合性は、農協の前身である明治・大正から昭和初期にかけての産業組合の発展の中で形作られたものである。この時代には、農家はほぼすべてが小農であり、農業経営と農家家計が未分化であった状況下では、信用事業から農産物の販売事業まで、いわばワンストップ・ショッピングができるように農協が複数の事業を兼営していることは、農家にとっても農協にとっても効率的であった。特に、金融機関も少なく、信用へのアクセスが限られる農村地域では、農協の行う相互金融は営農上も生活上も必要であった。

では、今日の状況では、「総合性」をどう考えるべきであろうか？ 農家の姿が変わったのであるならば、それに対応した組織のあり方はどのようなものとなるのか、という問題意識が浮かんでくる。

#### 3.2 範囲の経済性と内部補助

総合農協の「総合性」を考える時、部門間での内部補助の問題がしばしば指摘される。「内部補助」とは、黒字部門で儲けた利益を他の赤字となっている部門の補助として配分することをいうが、非効率な部門を温存することになるという点で資源配分の効率性の視点から問題があるだけでなく、黒字部門の利用者から赤字部門の利用者への補填が行われているという点で分配の構成上の問題もある。

農協では、高度経済成長期以来、「信用事業」と「共済事業」が黒字部門であり、「販売事業」と「購買事業」が赤字部門であり、信用事業・共済事業によって販売事業・購買事業を内部補助する構造が維持されている。資源配分の視点からも分配の公平性の面からも、問題があるといえそうである。

また、複数の事業を兼営している場合には、複数の事業を兼営することによる費用が削減されるという「範囲の経済性」や「費用の補完性」がみられることもある。農協の費用構造を多財費用関数で計測した結果をみると、昭和50年代後半～60年代当初までは概ね範囲の経済性が見られたが、その後はみられなくなっている。範囲の経済性ないしは費用の補完性がみられなくなったということは、単純化していえば、少なくとも資源配分の観点からは複数事業を兼営する必要は薄れていくことを意味する<sup>114</sup>。

これらの意見に対しては、分配上の視点からみると、内部補助があったとしても、組合員が均一であり、すべての事業をまんべんなく使っていれば、少なくとも分配上の問題は起こらないはずであろうという反論もあり得るであろう。しかし、実際には農協の事業を利用する組合員は、「正組合員」である農業者と「准組合員」である非農業者が混在し、これらのグループの間では利用する事業に偏りがあるので、配分上のみならず分配上の問題も起こっていると判断される。

問題の解決法のひとつは、「総合制」を見直して「単営型」の農協に再編することであろう。範囲の経済性も見られなくなっている現状では、ひとつの選択肢とはなり得るであろう。ただし、ここで注意しておきたいのは、総合農協であるから必ず内部補助の問題が生ずるというわけではない点である。事業別の独立採算制を確立することができれば、内部補助は生じない。

また、もう一点、注意しておきたいのは、範囲の経済性が見られなくなってきたことは、農協が行っている事業への他の業態からの算入が容易になってきていることも意味しているという点である。農協以外の形態の企業が農協と同じように農業生産者を組織して高品質な農産物を出荷するなどの活動を行うケースは全国的に増えてきている。総合農協を取り巻く競争構造に変化が生じていることを裏づける事象であり、農協の今後を考える上でも重要な動きといえよう<sup>115</sup>。

#### 第4節 「農協」の一言でひと括りにできるか？

農業や農協の問題を考えるとときに我々が直面する大きな問題は、「農家」とか「農協」という一つの言葉に包含される対象が、極めて幅広い内容をもつことである。農家といっても、大規模な専業農家から普段は会社勤めで週末のみ農業に従事する兼業農家まで含まれるし、「農協」と

<sup>114</sup> この点については川村（2007）を参照のこと。

<sup>115</sup> 例としては、「和郷園」の例が挙げられる。木内（2007）を参照のこと。

いっても、その一言には、中山間の条件不利地域で狭い農地を有効に利用させて特産品を販売しているような農協から、大都市圏で金融を中心に事業を展開している都市型農協まで、幅広く様々なタイプの農協が含まれる。

かつては「米麦農協」という言葉で呼ばれたように、全国の農協には強い共通性があり、ひと括りにして考えることもそれなりに意味があった。しかし、農協のビジネスのやり方から組織の運営の仕方まで、多くのことが多様化しているため、個別具体的な検討を求められているのではないと思われる。

また、少なくなったとはいえ700以上も存在する農協の中には、うまく運営している優良な農協もあれば、経営問題を抱えた農協もある。どこに焦点を当てるかで、農協の評価は大きく変わってくるおそれがあることを認識しておくべきであろう。

農協問題を考えるには、農協一般をどうするかというレベルで問いを発することと、このタイプの農協をどうするかというレベルで問いを発することと、両方のレベルでの議論が求められているといえよう。

## まとめ

本章では、農協の必要性および総合農協という形態の必要性を検討してきた。一応の結論は、以下のようにまとめることができよう。

まず、第一に、農協が必要とされる地域があるという結論である。中山間の条件不利地域など、農協の必要性が依然として強い。

第二に、総合農協という特徴については、かつての農村の構造に適していたが、今日では必ずしもそうではなくなってきたこと、しかし、内部補助の問題については独立採算制などの解決策もあることがわかった。

また、政策論として農協を論ずるときには、「農協」という一言ですべてを括っては議論ができない。タイプ分けをしながら議論するべきであることも指摘した。農協は時代とともに変化を遂げながら今日まで存続してきたが、これまでの「総合農協」という制度がこれからのビジネスモデルにフィットするものなのか、改めて検討するべき時を迎えていることは確かであろう。

## 【参考文献】

Cotterill, Ronald W. (1984) "Competitive Yardstick Schools of Cooperative Thought," in American Cooperation 1984, pp.41-54.

磯田 宏 (2001)『アメリカのアグリフードビジネス — 現代穀物産業の構造分析 —』日本経済評論社.

大江徹男 (2002)『アメリカ食肉産業と新世代農協』日本経済評論社.

川村 保 (2007)「日本の農協論の現状と課題」生源寺他編 [8] の第Ⅱ部第4章.

木内博一 (2007)「和郷園の活動と農協のあり方への提言」 生源寺他編 [8] の第Ⅲ部第4章.

神門善久 (2006) 『日本の食と農 ― 危機の本質 ―』 NTT出版.

コビア編著, 上野和俊・木村勝紀共訳 (1994) 『アメリカに見る農協のあり方』 オールインワン出版部.

生源寺眞一・社団法人農協共済総合研究所編(2007) 『これからの農協 ― 発展のための複眼的アプローチ ―』 農林統計協会.

山下一仁 (2009) 『農協の大罪「農政トライアングル」が招く日本の食糧不安』 宝島新書.



## 第7章 グローバル化の日本の農業 — 日本農業の比較優位構造

法政大学経済学部 准教授 武智 一貴

### 序 節

グローバル化した経済下では、各国経済の緊密化はより進展する。例えば製造業であれば、日本企業の東アジアにおける分業は、フラグメンテーションと呼ばれる生産工程を各国に分割する形が進み、各国貿易の重要性は高まっている。農業部門においても、農産物貿易は拡大し、具体的な例を挙げるまでもなく、日本は多くの食糧・食品を外国に依存している。

農業部門の貿易促進は、GATT（関税及び貿易に関する一般協定）やWTO（世界貿易機関）といった多角的貿易交渉の場や、FTA（自由貿易協定）の交渉でも中心的課題となっている。しかし、農業部門は、食の安全、食糧安全保障といった観点から、国内農業部門を活性化させる政策が求められている点も重要である。

農業部門を活性化させる政策とは別に、農業部門を保護する政策が日本を含め多くの国で採られている。しかし、今後特に日本では生産性の向上や高品質農産物の生産、そして農業部門の輸出部門化といった積極的な政策が求められる。そこで、本章では、日本の農業部門の貿易構造を検証し、グローバル化の日本農業における政策とその対象の可能性について考察する。

貿易構造、貿易パターンの決定には様々な要因が影響すると考えられているが、基本的な考え方として比較優位による決定がある。これは、ある財、ある部門が輸出するか輸入するかは、貿易相手国との相対的な生産費によって決まるという考え方である。絶対的な生産費、生産性ではなく、相対的な生産性の違いが貿易構造には重要である。

例えば、肉の部門と野菜の部門を考え、日中間での生産費を考える。比較優位の考え方では、絶対水準において両部門で中国のほうが生産費が低いとしても、もし日本のほうが肉の生産費が野菜の生産費に対して相対的に低ければ、貿易により社会的に望ましい結果を生むことになる。日本が肉を輸出し、中国が野菜を輸出するという貿易構造が生じ、世界全体の厚生も改善される。

したがって、ある部門が比較優位にあるか否かを検証することは、貿易構造を考える上で基本的な情報となる。農産物貿易は世界経済に組み込まれ、自由貿易協定、WTOの中心的議題となっている。そのような状況下で、日本の農業部門に対し、高付加価値を生み輸出を行うことができるような政策を考慮するためにも、日本においていかなる農業部門が比較優位をもつかは重要である。よって本章では、現状における日本の貿易構造の把握を行う。

### 第1節 比較優位構造

相対的な産業の生産性の違いや、ヘクシャーやオリーンによって考えられた各国資源の相対的な賦存（存在）量により比較優位が決定されるというのが、貿易構造の基本的な考え方である。しかし、比較優位に従って貿易構造や貿易パターンが決定されているか否かをデータから実証することは、一般には困難である。

例えばヘクシャー=オリーの考え方では、何を生産要素と考えるかは、単純であるが重要な課題となる。古典的な例では、レオンティエフ・パラドックスと呼ばれる、資本がより多く存在している国が、資本をより用いる財を輸出するのではなく、労働を用いる財を輸出しているという発見がある。これは人的資本を考慮することでパラドックスでないという議論もあり、厳密な検証には困難を伴う。

しかしながら、これらの限定された状況であるということを考慮しつつ、貿易データと比較優位パターンが整合的であることを前提とし、そのことを用いて日本の各農業部門の比較優位の状況を把握する。

比較優位を持つ産業か否かをデータから示すことにも困難が伴うが、Balassa (1979) による「顕示的比較優位指数」(Revealed Comparative Advantage, RCA) と呼ばれる指標を用いて、日本の農業部門の比較優位の変化を、2000年と1990年の貿易データを用いて考察する。これにより、日本の比較優位構造を明らかにし、農業部門においてどの農業部門が比較優位を持ち、どの部門が比較劣位を持つか検証する。

比較優位産業を明らかにすることで、農業部門を活性化し輸出部門化する際の政策ターゲットについての基本的な情報を得ることができると考えられる。理論的には貿易構造を変化させない輸出政策(例えば輸出補助金)は、輸出国の厚生を改善しないことが知られている。世界価格に影響を与えることのできない小国の場合は市場の歪みを生じさせ、影響を与えることのできる大国の場合は交易条件を悪化させるためである。

また、輸出企業レベルのデータを用いた研究では、輸出する企業はパフォーマンスが良い企業が輸出企業となるのであって、輸出企業になったからといって輸出からの学習効果などでパフォーマンスが良い企業になるわけではないことが示されている(Bernard and Jensen (1999))。そのため、輸出政策は必ずしも必要ないというインプリケーションが考えられる。

しかし、輸出補助金が貿易構造を変化させ、それまで輸出できなかった部門を輸出財部門化することができれば、輸出補助金が厚生を改善することも知られている(Itoh and Kiyono (1987))。いま、輸出補助金が無い場合にわずかしか輸出できないか、もしくは輸出ができない自国の部門を「限界部門」、補助金にかかわらず輸出できる部門を「輸出部門」と呼ぶとする。このとき、限界部門への補助金は、限界部門の生産拡大に伴い資源が輸出部門から限界部門へ移動し、輸出部門の生産縮小を起こす。

また海外では、自国の輸出補助金による自国の限界部門の輸出からの影響で、海外生産は限界部門から海外輸出部門に移行し、海外輸出部門の生産拡大が起こる。これらにより、一国全体では輸出財価格の上昇と輸入財価格の下落により交易条件が改善するため、厚生が改善する。

したがって、農業部門の活性化と一国全体の厚生を考慮したときに、いかなるターゲットに対して重点的に政策を行うかという問題は重要であり、比較優位構造はその際に必要とされる情報であると考えられる。

## 第2節 農業部門の比較優位

農業部門の比較優位構造を指標化するために、以下のように定義されるRCA(顕示的比較優

位指数) を用いる :

$$RCA_i = \frac{\frac{\text{ExportJapan}_i}{\text{ExportJapan}}}{\frac{\text{ExportWorld}_i}{\text{ExportWorld}}}$$

ここで、**ExportJapan**は日本の輸出額、**ExportWorld**は世界全体の輸出、添字の*i*は第*i*部門を表している。この指標が高い(1より大)ほど、その部門は比較優位を持つと考えられる。すなわち、その部門の1国における輸出シェアが、世界におけるその部門の輸出シェアよりも高ければ、その部門はその国において比較優位を持つと考えるのである。

本章では、輸出データを用いて比較優位構造を考察するため、潜在的な輸出市場を世界市場と考へ、世界に対する比較優位構造を上記のRCAを用いて考へる。その際、商品分類体系として国際連合の『標準国際商品分類』(Standard International Trade Classification, SITC)の4桁分類で農業関連部門についてRCAの計算を行う。用いた貿易データのソースは、NBER-United Nations Trade Data, 1962-2000であり、<http://cid.econ.ucdavis.edu/>から入手可能である。これは世界全体の貿易データであり、SITC4桁レベルで貿易量を把握することができる(SITCコード表については、<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdnld.asp?Lg=1>を参照)。

RCAを求めるに当たり、日本に対する比較を行うために、東アジアにおいて日本の農業貿易の中心国となると考へられる中国、韓国と、ヨーロッパの農業国であるフランスについてもRCAを計算した。紙幅の関係で計算結果については省略するが、1よりもRCAが高ければ比較優位にあり、1よりもRCAが低ければ比較劣位にあると考へられる。

日本については、比較劣位を持つ部門は26部門、比較優位を持つ部門は59部門である。最も比較優位が無い(比較劣位)部門は、SITC 0014のpoultry(鶏肉)部門であり、最も比較優位を持つのはSITC 1122のfermented beverages(その他発酵酒)である。さらに、最も劣位な部門3部門は、先に挙げた鶏肉と、preserved meat(保存用肉類)およびmolasses(糖蜜)であり、逆に最も優位な部門3部門は、先に挙げたその他発酵酒、タバコ、bran and sharps(ふすま、ぬかその他穀類のかす)である。

また、RCAの値が1を基準に比較優位と劣位が変わると考へられるため、RCAが1に近い部門も重要である。それら限界的な部門のうち、比較劣位部門は、SITC 0577のedible nuts(食用ナッツ)とSITC 0586のtemporarily preserved fruit、比較優位部門は、SITC 0142のsausagesとSITC 0252のeggs not in shell(殻付きでない卵)である。

これらからもわかるように、農業部門とはいっても、加工農産物部門も多く含むと考へられるため、比較優位を持つと考へられる農業部門を日本も多く持つことがわかる。しかし、他国と比較した場合、比較劣位部門について、韓国では17部門(81部門中)、中国は9部門(97部門中)、フランスは2部門(103部門中)であり、日本の比較劣位にある農業部門26部門(85部門中)は、他国に比べて多いことがわかる。

貿易政策のターゲットとしては、限界的に比較優位もしくは比較劣位にある部門が重要である可能性がある。そのため、日本が限界的に比較優位を持つ財であるSITC 0142のSausagesについて、他国の比較優位構造と比較してみる。韓国におけるSITC 0142部門のRCAから、韓国は比較優位を持たないことがわかる。それに対し、中国とフランスでは高いRCAの指標の値を持ち、

高い比較優位を持っていると考えられる。したがって、日本のソーセージ部門は、韓国に対する輸出を考慮した輸出振興政策が考えられるかもしれない。

次に、日本の比較優位構造の変化を1990年のRCAと比較することで検証する。各部門のRCAの値を1990年と2000年で比較すると、多くの部門において比較優位構造があまり変化していないことがわかる。すなわち、比較優位にあった部門は比較優位部門であり続け、比較劣位部門であったところは比較劣位であり続ける傾向にある。これらの結果は、積極的な農業振興政策により、貿易構造を変化される余地が残されていることを示唆しているかもしれない。

上に述べたように、多くの部門において比較優位構造が変化していなかったが、いくつか比較優位構造が変化した部門もある。例えば、SITC 0811-Hay and fodder, green or dry (干草と飼料) 部門は、1990年には比較劣位部門であったが、2000年には比較優位部門となっている。また、SITC 0711-Coffee, whether or not roasted or freed of (コーヒー) 部門も同様だが、中国とフランスも2000年にこの部門が比較優位となる一方、韓国では比較劣位となっている。

また、日本農業にとって重要な米についてRCAの値を確認してみる。SITC 0422 (精米) の日本のRCAの値は5.08で比較優位を持つが、韓国では2.9、中国では294.1であり、東アジア各国とも世界に対して比較優位を持つと思われる。そして、中国のRCAの値は非常に大きいものの、日本のRCAの値は韓国よりも高く、日本のコメ部門には東アジアにおいても輸出に関して優位性が存在する可能性があるということがわかる。

以上のように、SITC 4桁で農業部門の比較優位構造をみることで、詳細な貿易構造を検証することが可能だが、部門は多岐にわたっており、部門間の違いも大きいと考えられる。そこで、以下では、生鮮野菜と果実に限定し、日本の比較優位構造の変化を考察する。これらの部門は、現状では関税も低く政府の保護や介入がほとんどみられない分野であるため、積極的な政策の余地がある分野と考えることもできる。

図表1は、1990年と2000年における日本の生鮮野菜・果実部門のSITCコードとRCAを表したものである。比較優位部門はSITC 0574のリンゴや、SITC 0548のroots & tubers vegetables (食用の根、塊茎) 部門である。リンゴはケース・スタディーとしても取り上げられることがあるように、輸出が行われている農業部門である。逆に、比較劣位部門はSITC 0573のバナナなどであり、気候条件などを反映した比較優位構造を反映しているものと考えられる。

これら生鮮果実と生鮮野菜に限定したケースにおいても、比較優位や比較劣位が逆転するケースはなく、比較優位構造が変化していないことを表している。しかし、RCAの値自体は変化している。それを見るために、1990年と2000年で比較劣位の部門と比較優位の部門それぞれについて図示したのが、図表2と図表3である。図表2は、比較優位部門の変化であり、図表3は、比較劣位部門の変化を表している。

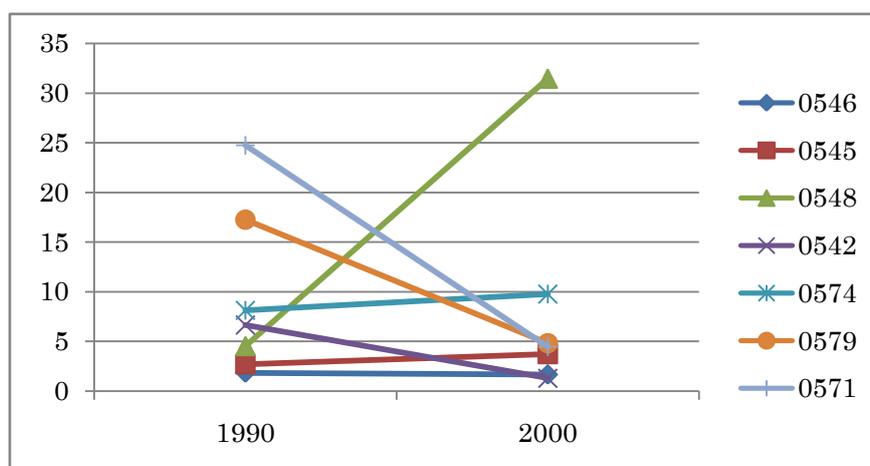
これらより、比較優位部門の中でも、優位性を下げている部門もあれば、比較劣位部門の中でも優位性を上げている部門が存在することがわかる。したがって、政策によって比較優位構造の変化を促進させられる可能性も考えることができる。それらは、本章では分析の範囲外になるが、これらの比較優位構造の変化の原因について検証することは、農業政策にとって重要なインプリケーションを生むと思われる。

図表1：日本の生鮮野菜、果実部門のRCAの値（1990年、2000年）

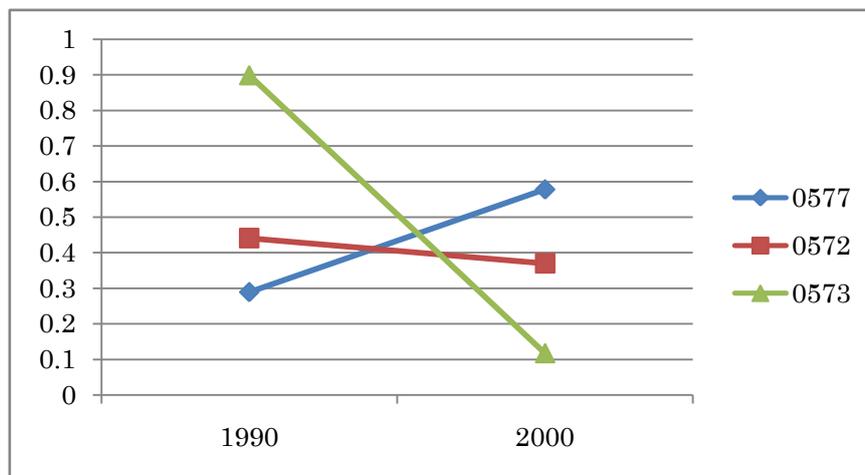
	1990sitc	1990 RCA	Description
比較劣位	0577	0.288611	Edible nuts (excluding nuts chiefly used for the extraction of oil), fresh or dried, whether or not shelled or peeled
	0572	0.440896	Other citrus fruit, fresh or dried
	0573	0.898988	Bananas (including plantains), fresh or dried
比較優位	0546	1.836470	Vegetables (uncooked or cooked by steaming or boiling in water).
	0545	2.695188	Other fresh or chilled vegetables
	0548	4.515478	Vegetable products, roots and tubers, chiefly for human food, n.e.s., fresh, dried or chilled
	0542	6.636936	Leguminous vegetables, dried, shelled, whether or not skinned or
	0574	8.124516	Apples, fresh
	0579	17.238590	Fruit, fresh or dried, n.e.s.
	0571	24.744540	Oranges, mandarins, clementines and similar citrus hybrids, fresh or dried

	2000sitc	2000 RCA	Description
比較劣位	0573	0.117326	Bananas (including plantains), fresh or dried
	0572	0.369935	Other citrus fruit, fresh or dried
	0577	0.577602	Edible nuts (excluding nuts chiefly used for the extraction of oil), fresh or dried, whether or not shelled or peeled
比較優位	0542	1.293473	Leguminous vegetables, dried, shelled, whether or not skinned or
	0546	1.650136	Vegetables (uncooked or cooked by steaming or boiling in water).
	0545	3.713978	Other fresh or chilled vegetables
	0571	4.458878	Oranges, mandarins, clementines and similar citrus hybrids, fresh
	0579	4.818711	Fruit, fresh or dried, n.e.s.
	0574	9.768710	Apples, fresh
	0548	31.465710	Vegetable products, roots and tubers, chiefly for human food, n.e.s., fresh, dried or chilled

図表2：比較優位部門内の変遷状況（1990年、2000年）



図表3：比較劣位部門部門内の変遷状況（1990年、2000年）



## 結 語

本章では、日本の農業部門のグローバル経済における位置を考察するために、日本の農業部門の比較優位構造を考察した。具体的には、比較優位構造を指標化した「顕示的比較優位指数」(Revealed Comparative Advantage, RCA) と呼ばれる指数を用い、国連の『標準国際商品分類』(Standard International Trade Classification, SITC) の4桁分類で、日本の農業部門がいかなる国際競争力を持っているかを把握するための基本情報を検証した。分析の結果、2000年のデータより、日本においても比較優位を持つ農業部門が存在することが確認された。

また、1990年と2000年との比較から、比較優位構造があまり変化していないこともわかった。すなわち、各部門の比較優位構造については優位から劣位へ、もしくはその逆向きに貿易構造が変化した部門はあまり存在しない。しかし、各部門の優位性については、RCAの値が大きく変化している部門が存在することも明らかになった。

品質などの面を考慮した貿易構造の検証は今後の課題だが、この種の分析は、比較優位構造を考慮したターゲットを選定し、望ましい社会的厚生を達成するといった積極的な農業政策を検討するに当たって重要なインプリケーションをもつであろう。

## 【参考文献】

- Balassa (1979) “The changing pattern of comparative advantage in manufactured goods” *Review of Economics and Statistics*: 61, pp.259-266.
- Bernard and Jensen (1999) “Exceptional exporter performance: cause, effect, or both?” *Journal of International Economics*: 47, pp.1-25.
- Itoh and Kiyono (1987) “Welfare-enhancing export subsidies” *Journal of Political Economy*: 95, pp.115-137.

## 第8章 コメ産業の発展可能性と必要な政策

宮城大学 副学長／同事業構想学部 教授 大泉 一貫

### はじめに — 国際動向を見据えた水田の有効利用

本章では、わが国のコメ産業の発展可能性について考察する。わが国のコメ産業は国内市場を対象とした内向きの構造を強く持つ。コメは縮小産業で、国際競争力がなく、結果として生産制限が必要だ、という言説がまかり通っている。その背景には、資源を有効に利用しようとする「所有本位」の思想がある。

わが国では、農地、特に水田資源を最大限「利用」することによって価値を高めようとする発想よりも、「所有」することによって長期の利得を期待するという考え方が根強い。この「所有優位」の発想は、特に戦後その性格を強くした。「利用」は「所有」の有り様に左右され、農地資源の所有者が零細農家であるわが国にあっては、零細性や家族の高齢化こそが農業の宿命と認識されている。

その結果、農地は465万haもありながら、生産性の低い作物でカバーされ、耕作放棄地が埼玉県や滋賀県と同じ広さに匹敵するほどにまで拡大した。これは農業資源に限ったことではない。一次産業資源としての森林資源も、その多くは間伐もせずに放置され、海外からの輸入に頼っている。また、世界有数の海岸線を持つ漁業資源大国でありながら、近海漁業も細々としたものでしかなくなっている。

低利用が促進され、生産性が低く、国際水準のコスト競争に負け、農地利用率は下がり、耕作は放棄され、衰退していく。衰退するため、ますます海外依存度を高めることになる。こうした悪循環構造が、わが国一次産業の実態ではないだろうか。多くの国民はこうした状況を「しょうがないこと」と受け止め、それがわが国の常識と化している感がある。

わが国の一次産業の課題は、資源を最大限に「利用」するところに視線が行かない点にある。必要なことは、「利用」を優先する意識を醸成し、せめて制度や仕組みだけでも「利用本位」の構造に作り変えることである。予め結論を言うならば、すべからく「所有維持の思想」に基づいて構築されている農林漁業に関する法律や制度、さらには一般的に流布している考え方を「利用本位」に変えていくことが必要だということである。

農業を以上のような視点に立って根本に立ち返って考えてみると、もし農地資源を高度に利用することができれば、わが国のコメは国際的にも充分に貢献できる作物になるはずである。一般論としていえば、わが国のコメ産業にとっては、世界の食糧危機や環境問題に積極的に寄与する農業となるべく、また、国内資源を最大限有効活用しつつ、産出力・生産性が高く付加価値の高い成長力をもった農業となるべく再構築されることが目標とされるべきであり、そのための戦略を構築しなければならない。

以下では、こうした国際貢献可能なコメ産業の構築に向けて何ができるかについて考える。

### 第1節 国際貢献可能なコメ産業の戦略性の確保

## 1.1 2千万トンの国際コメ市場をターゲットに

世界のコメの生産量は4億～6億トンといわれている。精米換算で4億トン、もみ換算だとその1.5倍といった試算もある。世界の貿易量は4億トンのうちの5～7%であり、国際市場規模は2,000万～3,000万トンといわれる。国際市場への最大の輸出国はタイである。

2008年度はインドやベトナムの禁輸により、国際市場の規模は1,500万トンに縮小し、価格も高騰した。コメの主な輸出国は、タイ、ベトナム、フィリピン、インドネシア、カンボジアだが、中には政情不安定なところもある。アメリカは330万トンほどの輸出力があるが、コメへの思い入れは弱い。中国は輸入量が多くなっており、輸出国から転換しそうな状況である。今後、中国やインドでのコメ消費量は増加が見込まれ、供給は足りなくなると予測されている。

国際コメ市場はそうした不安定な中に置かれている。アジアにおいて、コメは人々の生活のベースとなる食料である。民主的で透明性のある国が国際市場をコントロールすべきだとすれば、日本こそが貢献しなくてはならない。

## 1.2 6つの戦略課題

国際貢献が可能となるために必要な、わが国のコメ産業の戦略的課題を考えると、次の6つに整理される。

### 1) 生産調整から生産拡大へ

コメを生産調整するのではなく、輸出や新規需要創造を射程に入れて生産を拡大する。

### 2) 新たなコメ関連商品の開発、コメ単一用途からの脱皮

新たなコメ関連商品の開発、コメ単一用途からの脱皮が必要である。そのためには、味の良い品質追求のコメの増産にとどまらず、インディカ系統など様々な品種の増産、飼料用米の生産、コメ粉の商品開発などが重要になる。

### 3) 海外への技術の普及とMade by Japanese

世界各地での日本人の技術を支援し、日本人による農業生産を拡大する。これを「メイド・バイ・ジャパニーズ」と名づければ、日本の農業技術力を背景に日本人がコントロールする食料生産を世界に広げることができる。

### 4) コメ先物市場の創設

世界をリードするコメの先物市場を創設し、「コメの中心は日本」といったアピールを行うべきである。

### 5) 炊飯の国際スタンダード化

コメの調理方法がいろいろとある中で、わが国の「炊飯」が最もスタンダードなコメの食べ方だとする国際スタンダード化戦略を採用する。リゾットやパエリア、ドリアではなく、“GOHAN”をスタンダードにする努力が必要である。

## 6) コメ生産技術の研究開発

わが国の稲作技術、特に良食味米の研究は一線級だが、増収や他用途利用米の研究では後れをとっている。それらの技術の向上は、やがてはアジアへの貢献につながる。日本の技術によってアジアの稲作を発展させる必要がある。

### 1.3 生産の拡大を通じた国際的貢献の課題

生産拡大や増産を通じた国際コメ市場への貢献という発想は、これまで無かったわけではない。生産調整や高コストがボトルネックとなって議論の入り口で止まっていたにすぎない。しかし、増産が可能であるなら、需給調整至上主義的な政策をやめて、生産調整は農家の自主的判断に委ねればよいということになる。

需給調整は、800万トン規模しかないわが国の小さな市場をベースとして考えるよりも、国際コメ市場の2千万トンをプラスした約3千万トンの市場として考えた方がやりやすい。ただし、こうした市場ではこれまでのやり方が通用しなくなることは明白である。本当の意味で、市場とセーフティネットに関する適切な政策策定の有り様が検討されなければならない。

コストにしても、国際水準とそう変わらないところまで引き下げるのは難しいことではない。現在、わが国の米価はおよそ240円/kgだが、大規模農家のコストは100円/kg（物財費）である。輸入米の価格は130円/kg前後で、コメの国際価格は90円/kg程度であるから、十分に競争力はある。エサ米は普通に1トン取りができるといわれている。そうなると、コストは半分（50円/kg）になる。実際には、エサ米は30円/kg前後の価格まで下げる必要があるが、これも決して不可能ではない。

稲株全体の全重量で1.5トンや2トンはいまでも可能だ。玄米重だけなら1トンだが、この水準は少々情けない。わが国のコメの収量は反当り500kg強だが、今から40年前に既にこの水準は達成していた。米作日本一は反当り1,000kgを超えていたという記録もある。このトレンドで行けば、3倍の1,500kgを目標にすることは決して夢ではなかった。コストが3分の1の30円台に下がることになれば、タイ米などとの競争条件としても充分対応可能といえる。

わが国の多収技術は反当り1トンだが、安定的な収量としては800kgをやっと実現した段階だという。稲作技術開発の停滞は、生産調整の進行と平行に進んだ。この40年間の官製稲作技術、特に多収技術は停滞してしまったといってもよいだろう。技術はもっと民間へも開放したほうがよいと思われる。

## 第2節 生産の拡大、増産を通じた国際貢献と米価維持政策の見直し

生産の縮小均衡政策をやめて生産の拡大を目指すには、農地を最大限に活かす政策が必要となる。しかし、わが国の場合には、その前に所有へのリターンを優先的に考えようとする所有本位の考え方やいくつかの制度の改革が必要となる。その最たるものは、「農地法」の改正であり、米価維持政策の廃止である。特に零細所有農家維持を目的とした米価維持政策は、国内コメ市場を縮小させ縮小均衡をもたらした。より具体的には、①WTO（世界貿易機関）輸入

交渉での高額関税交渉の見直し、②生産調整による生産縮小策の見直しである。

## 2.1 WTO輸入交渉での高額関税交渉による国内市場縮小の見直し

### 1) 整合性を欠くWTO交渉

高関税と減反で米価を維持することが日本農政の主要テーマとなっており、WTO 交渉ではコメ関税778%の高い水準を要求している。その代償として、わが国はミニマム・アクセス(MA)米など外国産米の輸入を課されている。国内でコメ生産制限をかけておきながら77万トンものコメを輸入するのはどう説明しても納得できるものではない。MA米事故が問題となったが、事故を招いても、国内コメ市場が縮小しても、米価維持を優先しているのがわが国農政の現実である。

そのMA米は、過去に援助用として120万トン、2,600億円の財政支出を行った経緯がある。単年度会計では、1,000億円の財政支出が必要になると推測される。生産調整の予算が1,700億円、農水省全体の予算が2兆6,000億であるから、MA米のためにかかなりの財政支出が行われていることになる。

現在のMA米は数量が77万トン、価格は146円/kgのコメといわれる(17年度中国産)。食用には充当しないことになっている(実際には使われている)ため、用途の大半以上は30~40円/kg程度のエサ米などになるといわれている。したがって、その売買差額は100円ぐらいということであろう。

在庫となる分も多いが、たとえ全て販売されて財政に繰り入れられたとしても、847億円の財政支出が必要になる(110円/kg×77万トン)。これに保管料を加えると、約1,000億円の財政支出が必要になると推測される。政府はこうした数字をもっと開示すべきであろう。2005年に、財務省は単年度で総額650億円の財政支出が必要となると報告している。それは、63円/kgで輸入して14円/kgで売却したと仮定し、それに170億円の保管料を合わせた額だとされているが、輸入価格はそれ以降高騰しており、今回のWTO交渉の結果次第ではこの数量が1.5倍に増える可能性もあったのである。

国内生産に対しては、2007年に500億円の予算をつけ、鳴り物入りで10万ha(約52万トン)のコメ生産の縮小を図ったが、輸入に関しては、重要品目維持という名目に隠れて、実に44万トンのコメを多額の予算措置で輸入するという事態が進んでいる。つまり、整合性のない政策が進行していたということである。

### 2) 高額関税、重要品目は国内農業を守らない

高額関税化は多くの犠牲を強いる政策である。したがって、多くの国はそうした犠牲を最小限に押さえようとするが、日本は逆で、関税割当を増やしてでも高関税維持を狙おうとしている。世界が東に向かっていくときに、日本だけが西に向かっていくようなもので、これでは交渉にはならない。

今回も関税割当(MA米)をさらに40万トン以上増やす方向で交渉を行うことを政府は選択した。決裂後、おそらく交渉を再開することがあるとしても、わが国の対応には変わらないだ

ろう。高額関税を維持して輸入量を増やすという政策は、国内農業の縮小と海外からの輸入拡大を見越した政策選択であり、本来必要とされる国内農業強化と国際競争力の強化という政策とは全く逆である。

自国農業を守るためには、世界の潮流は関税を下げることで一致しており、その上で関税割当を最小限にすることによって農業を守り、直接支払制度で価格が下落した分の農家所得を補填して農家を保護する政策を採用している。その方が、消費量が増加する可能性もあり、また、農家の努力目標も明確になるからである。

### 3) 日本のコメは今でも国際競争力はある

わが国のコメは果たして778%の高額関税をかけなければならないほど競争力のない品目なのだろうか。この点についても再検討しておく必要がある。わが国のコメ価格は先述したとおり、平均するとおよそ240円/kg前後である。これに対し、SBS（販売同時契約）に基づき輸入されるMA米の（政府が輸入業者から買い取る）価格は、先に中国産146円という価格を示したが、過去12年間でみると、アメリカ産米が62円～141円/kgの、中国産米は60円～146円/kgであり、（国内需要者が政府から買い受ける）価格はいずれも200円台前半である。この差額を計算すれば、日本のコメが価格競争に打ち勝つにはどれ位の関税をかければいいのか推測できるだろう。778%関税でMA米の輸入量を増加させる水準に関税設定する必要は決してない。

## 2.2 生産調整政策の廃止による生産抑制政策の見直し

### 1) 締め付けても減反政策はうまく機能していない

もう一つの米価維持政策は減反（生産調整）であり、これは言うまでもなくコメの価格を維持するためのカルテルである。昭和45年にスタートし既に40年近く続いているが、維持するはずの米価は毎年下がり続け、さらなる減反強化を行うなど、米価下落と減反強化の「いたちごっこ」が続いている。価格が需給の実態と合わないために消費が減退している面も大きい。国内コメ市場は毎年減少し続けているのに、減反は経営のやり方にあれこれ規制をかけ、「主業農家」の創意や工夫や競争力を削ぎ、農業の成長や担い手の育成にブレーキをかけてきた。

国が進める「認定農業者制度」という、農業のプロを認定するシステムがあるが、減反達成が認定条件の必須要件になっている。日本政策金融公庫の融資は認定農業者に対して認める仕組みで、減反に参加しない農家は政府融資の対象外となっている。農村にあっては四半世紀にも及ぶ地域同調圧力によって減反参加を促すなど、わが国の農政は、市場で活躍する農家ではなく、生産調整に参加する農家を対象としてきたのである。

こうした政策に、わが国はこれまで約7兆円、2008年度は年間2,000億円の予算を投じている。さらに生産調整を廃止すると、100円/kg程度米価が下がる可能性があると考えられ、国民は毎年およそ6,300億円（100円/kg×主食流通量630万トン）を負担してコメを買い支えている。米価維持政策によって、国民は税負担に加えて二重の負担を強いられているのが現状である。コメの消費も価格が需給実態と合わないことから減退している。わが国の農政は、食料

自給率の向上を謳いながら、コメの生産も消費も縮小させているわけである。

## 2) 減反米価維持政策の功罪

国民に負担をかけることによって農業の競争力が高まったかといえば、その逆である。「米価維持が基本」といっても、稲作を儲かるものと考えている農家はほとんどいない。なぜならば、生産規模を増やしてもその3～4割に減反がついて回るため、規模の経済の足枷となり、稲作を効率の悪いものになっているからだ。

その結果、稲作生産者の8割が1ha未満の農家が占めるという、競争力に欠けた構造が温存されてきた。わが国に農産物の販売農家は180万戸しかいないにもかかわらず、コメ作付け農家は250万戸に及ぶ。市場経済から撤退したはずの「自給農家」も立派に減反政策の対象になっているのも不思議である。これでは米価維持政策は「零細農家」の温存ではないかといわれても仕方がないであろう。

## 3) 減反政策の廃止

したがって、早急に政策を見直し、減反は農家の意思や経営判断に任せ、国をあげての強制的な需給管理は廃止すべきである。確かに生産者にとって米価は安いより高いに越したことはないが、米価下落分は直接所得補償で行い、その間に農業の構造改革を進める政策を推進すればよい。こうした仕組みは国際スタンダードであり、農家にとっても補填されるならば価格政策であろうが所得補償であろうが、どちらでもいいはずである。

価格下落への対応策としては、既に「稲作所得基盤確保対策」（稲得）や「担い手経営安定対策」（担経）といった制度がある。これらは農家が自主的に基金拠出して参加する仕組みであり、両者の違いは、「稲得」が全農家に門戸を開いているのに対し、「担経」はいわゆる「担い手」と言われる「主業農家」を対象としている点である。これらを「直接所得補償」に転換することであろう。

「稲得」の対象は現在約400万トンであり、400万トンというと、わが国のコメの生産量の5割、流通量の7割に相当する。この制度を「直接所得補償制度」へと改革し、時限をつけることによって実施するのが米価下落へのセーフティネットになると考えられる。「稲得」はその内数で約100万トンを数えるが、同時に「担経」を充実して手厚く対応することで構造改革を促進することが重要である。その成否は「充実・手厚い」とする水準にもよるが、少なくとも減反は確実に自主的なものに転換できるはずである。

## 2.3 国内コメ市場の形成

需給調整を廃止した場合には、それに代わる市場機能の制度設計も必要になる。カルテルを結ぶ生産サイドの力が強固であるために「市場」が十分に形成されてないからである。流通量の5割を独占する生産者団体が存在することや、政策が米価維持を目的とした需給調整を主眼としていることが影響している。農業協同組合（農協）を中心とした需給調整政策がわが国のコメの価格指標となっている。すなわち、全国農業協同組合連合会（全農）と卸との相対価格

がそれである。

したがって、国内市場を整備するためには、川上の市場経済化がどうしても課題となる。つまり、市場で行動する主体を創出するようなプロセスをどう制度として組込むかということである。しかし、主体の育成は、あれやこれやの政策で可能となるものではなく、市場を創出し、そこに浸からせるのが最も効果的であろう。「農家」に関しては、1995年の「食糧法」により、生産者直売米を認めたことによって160万トンにまで拡大している。現下の課題は、「農協」がそうなりうるかどうかにかかっている。

市場社会とは、市場の要請に適確に応えたものが成長・発展する社会である。需給調整は市場に参加する個々の企業の自己責任であり、需給調整や在庫管理、物流システムなどをもっとも的確に行った企業の成長が約束されているシステムである。今日では、ロジスティクスや販売の情報確保に様々な改革がなされ、結果として、サプライ・チェーン・マネジメント（SCM）、カスタマー・リレーションシップ・マネジメント（CRM）、「製・配・販」連携といった概念が登場し、経営学の理論として語られるようになってきた。その際のキーワードは「情報の公開・共有」である。

情報伝達が的確で最も効率的なシステムを形成するには、当事者自らが市場のプレーヤーになることである。つまり、販売・流通の当事者になる、あるいはサプライ・チェーンのように生産者と販売業者との緊密な連携システムをマネジメントするということである。そのことは、インディカ・飼料米・米粉の拡大や、コメ素材の新たな商品開発等、コメ市場の裾野の拡大に間違いなく貢献することであろう。市場情報の迅速な取得とそれへの対応という基本原則をはずして、米産業の再生はあり得ないからである。

コメの市場経済化に関しては、企業がプレーヤーである通常の世界と違って、様々な配慮が必要な課題があることは事実である。当面は、①全農自身の役割の再検討、②単協販売活性化のための制度改革、それらに加えて、③セーフティネットとしての所得安定政策の制度化、という3点が必要であろう。

以上のように、コメの市場経済化に関する鍵は、現下での米価維持政策の課題となる高額関税と減反の見直しを通じて、需給調整的な政策を放棄することにあるといえよう。

## 2.4 米価維持政策の見直しが進まない理由

### 1) 農協ビジネスの改革が必要

本章の冒頭で述べたように、わが国の稲作は、本来、輸出も射程に入れた国際競争力を持つ可能性がある。そして、こうした可能性を押しとどめてきたのが、減反政策や高額関税のWTO交渉による米価維持政策だという点について述べてきた。

しかし、その見直しがなかなか進まない。減反廃止を言い出すと決まって反対が出て、話は頓挫してしまう。減反は、政治が絡むわが国農政の宿痼しゆくあとなっているからである。政治が絡むのは、農協が自らの政治力を最大限駆使し、米価維持、減反強化、高額関税化を譲らないからである。つまり、米価維持問題の本質は「全農・農協問題」といってもいいすぎではない。その理由は、農協のコメ・ビジネスをみればよくわかるであろう。

農協、特に全農のコメ・ビジネスは、農家の委託を受けてコメを卸へ売り渡して手数料を得るものである。手数料は米価水準に準拠しているため、米価が下がることは彼らの手数料が減り、収入が減ることを意味する。過去には扱い量を増やして手数料を確保することにも熱心だったが、いくらやっても集荷率が上がらないために、近年では米価維持一辺倒となっている。

また、農協金融はコメ代金を基本としている。兼業収入が多くなれば農協口座への農産物収入は少なくなるが、コメ代金は農協が委託販売するがぎり、確実に農協に入る仕組みになっている。転作に関わる補助金も多くの場合、農協口座が利用される。農協にとっては自前販売をする少数の「主業農家」よりも、忠実に減反に参加し農協にコメを出荷する多数の「準主業・副業農家」「自給的農家」を確保することが大切になる。そのためには、コメの集荷を確実にを行うための米価維持が必須となる。米価維持と減反に関わる様々な補助金は、今や農協ビジネスにとって大事な収入源となっているということである。

しかし、こうして集めたコメが市場からあふれ、米価下落と生産調整のいたちごっこを生んでいる。兼業農家は余ったコメを農協に出荷し、農協は集めれば集めるほど売り先がなくなり、在庫を積み増している。この仕組みは既に破綻を来しており、わが国のコメ産業だけでなく、農協のコメ事業をも危機に陥れている。つまり、米価維持政策は誰のためにもならない、ということに早く気づくべきではないだろうか。こうしたことも影響してだろうか、近年では、産業振興ではなく、農村居住者のための協同組合を目指すという「地域協同組合」を検討するようになってきている<sup>116</sup>。

## 2) 議院内閣制への移行の必要性

こうした農業ビジネスを支援しているのが政治である。農協と自由民主党（自民党）の関係は「食管法」制定の頃に遡るほど古い関係であるが、一時期は疎遠になっていたときもある。その間に、農業者や農民が主体となって減反を行う「米政策改革大綱」などが作られ、2007年秋からスタートする予定であった。

しかし、2007年夏の参議院議員選挙における自民党の敗北は、自民党農林族議員を慌てさせた。民主党の勝利の一因に、農家へのバラマキ政策ともいわれた「戸別所得補償」政策があったのではないかと、あるいは、自民党から立候補した全国農業協同組合中央会（全中）出身の専務理事が45万票と圧倒的な票を得たけれども、農協にはまだまだ獲得できる潜在票があるのではないかと、そうしたことが理由であった。

それまで農協の推薦する自民党参議院の得票数は11万票台にまで落ち込み、農協からもはや票は出ないとさえ言われていたのだから驚きだったということであろう。こうして、2007年の秋以降、自民党と農協の蜜月は復活し、減反強化と締付け強化へと農政は「逆進」することになる。

農林族議員と農業団体が一体となって政府官僚を動かす構造は、農業、特にコメでは露骨で根強いものがある。政府の審議会等で政策審議が行われる場合には、自民党政務調査会やその

---

<sup>116</sup> 2009年3月10日付 日本農業新聞「相互扶助の価値確認JA総研シンポ」を参照。

下部機関の「農業基本政策小委員会」等で同様の方針を出してから政府が決定するという手順を踏んでいる。この与党プロセスにおける意思決定を利用して官僚を操っているのが自民党農林族議員であり、その族議員に影響を与えているのが農協という構図であろう。

これは、いわゆる「官僚内閣制」でも、ましてや「議員内閣制」でもない。「族議員内閣制」といっていいほど、業界の利益を代表する仕組みになってしまっている。減反を宿痾<sup>しゆくあ</sup>の構造にしているのは、ほかならぬ農協と農林族議員を中心とした農政の「族議員内閣制」にあるといっても過言ではない。結局は「票と俵」のバーター（交換取引）であり、農業界と政治家との既得権益の独占体制こそが問題なのである。

## 2.5 わが国の農政が内向きとなる理由

### 1) 開発途上国型農政

農業経済学には「食料問題から農業調整問題へ」という考えがある。農業の課題は、経済成長とともに、食料不足への対応から、農業構造調整へと変化するというものである。別の言い方をすれば、「開発途上国型農政」から「成熟資本主義国型農政」への転換が必要となっているということである。

ところが、わが国の生産調整政策は、依然として米価維持を目的とした体系の中に位置づけられており、構造調整ではなく、ずるずると衰退していく構造を再生産しているような観がある。これは、わが国農政が相変わらず高度経済成長期の体験から抜け切れていないからである。世界第2位のGDPを誇りながら、農政は未だに開発途上国型にとどまっている。

### 2) 農政の逆流

農政は、政治の奔流に飲み込まれ、本来目指すべき目標とは全く逆の結果が生じている。例えば、2008年には「国内保護のバターは不足で、自由化したチーズは豊富」といった象徴的な記事を掲載した新聞があった。農政が消費者よりも生産者のことばかり面倒をみているために食料確保に課題を抱えているというのである。しかも、その農政自身、生産者のためになっているかといえば、なっていないと回答する生産者が多い。消費者のみならず生産者においても、現在の農政が食料の安定的確保には後ろ向きどころか、政策的に矛盾しているのではないか、とする指摘が多くなっている。

その根本的な原因は、①四半世紀も続いているのに一向に効果の出ない生産調整をさらに強化するという需給調整至上主義的な発想、②食料自給率という概念の不確かなものを国家目標にしてしまったツケ、さらには、③それらの根元にある「農地法」、である。そして、農協・農林族議員による圧力のもとで方向感覚を失い、農政はさらに混迷の度を深めている。

2008年9月、麻生政権のもとで農林水産大臣に就任した石破茂氏は、MA 事故米を契機として農水省改革を打ち出し、農政改革にも踏み込もうとしたが、政策にはまだ変化が見られない。むしろ減反問題などで、農林族議員の抵抗や巻き返しに遭っている印象を強く受ける。

このように、2007年以来、農政の基本的な逆流現象は変わっていない。すなわち、国内食料自給率の向上運動という到達目標の不明確な課題に、強制的な生産調整という相互監視の強化

を絡ませた内向き方向で政策が検討されているということである。

過去において、日本がこうした内向きの農業政策に専念できたのは、ひとえに高度経済成長のおかげであったが、その時代の農政思想が今また復活しているということであろう。

### 3) 農政は法律や計画と同じ方向をみているか？

しかし、農政が全く間違いかといえれば決してそうではない。実際の施策が計画とは逆方向を向いている点が問題なのである。

例えば、「1999年食料農業農村基本法」の第2条第2項に明記されているのは、「国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入、備蓄を適切に組み合わせる」というものであり、①生産増大、②輸入、③備蓄の適切な組合せが、わが国の食料安定供給に関する基本であるということである。

「2005年基本計画」にも、食料の安定的な輸入と不測の事態への対応に関する叙述があり、大きく次の3点が必要であるとしている。すなわち、「①国際的な食料需給や貿易に関する情報の収集、②食料輸出国との情報交換等の強化、③経済連携協定（EPA）の締結を通じた相手国の生産安定や貿易阻害要因の除去」である。さらに、その基本計画には、「不測の事態」への対応についても触れられ、「アジア地域等の国際的な食料備蓄体制の整備等を推進する」とある。

これ以上に明快な食料安全保障に関する基本構想はない。立派なリスク管理構想であり、わが国の基本的な姿勢はこれで充分であろう。問題は、立派な基本構想や基本方針がありながら、現実にはそれを実現させる施策が行われているかどうかである。例えば、具体的な論点としては、次のような点を指摘することができる。すなわち、

- ① 国内農業生産の増大を図るといふ基本方針を順守しているのだろうか？
- ② 輸入安定のために、本当にEPA締結に向けて前向きに努力しているのだろうか？
- ③ アジア備蓄構想まで打ち出した食料安保対策はどのように進んでいるのだろうか？

わが国の農政は、こうした一つひとつが検証されなければならない。国内産を基本とする政策は、割高の国産品を保護するためだけに利用しようとする姿勢が見え隠れする。食料輸入のリスク管理として重要なEPAにも拒否反応を示している。備蓄米に関しては、市場操作に使う内閉的な需給操作を続けており、アジアまで拡大させた備蓄構想に向かっているとはいえない。このように、わが国の農政は、法律や計画が示す方向に向いていない——このこと自体が、農政の大問題といえるのではないだろうか。

### 第3節 稲作の競争力強化に向けた経営展開に関する提言

農業を活性化し国際的にも競争力のある稲作構造を作るには、米価維持だけを目的とした政策からの脱却が必要であろう。

同時に、農業は衰退産業とする「常識」から脱却する必要がある。確かに60歳以上の農業者が7割を占めるという産業には明るい未来があるとは思えない。農地資源は既に40万haも放棄

されるなど、既に瓦解は始まっている。米価維持政策は一刻も早く廃止すべきだが、やめたからといってすぐにこの構造が変わるものでもない。

最大の課題は、農業者の人材が枯渇してしまっている点にある。人材が枯渇してしまったのは米価が下落してきたからだというのがわが国の「常識」だが、これらの常識を懐疑的に検討すれば、農業の可能性が見えてくる。農業は決して衰退するものではなく、逆に成熟社会では国民にとってなくてはならない必須産業になると考えるべきであろう。「農業は成長産業」であり、農業生産の縮小を当然のことと受け止めるのではなく、逆に農業生産の拡大こそが必要だと考えるべきである。

### 3.1 戦後農政の破綻

農業衰退の一つの原因として、顧客や市場を嫌悪してきた戦後農政のDNAがある。戦後の農民は「単なる耕作者」だった。作れば政府が買ってくれたので、特に関心があるのは、いくらで買ってくれるかということぐらいであった。農民のできることといたら、せいぜい米価交渉をすることと低コストを図るための増収や規模拡大に限られていたのである。

1980年代以降、価格も規模も増収も、農民に対してゼロ回答が続いたことから、農水省は「どんなに努力してもアメリカやEUには規模で敵わないから、まともな競争はできない。そこで、関税を維持するためにしっかり交渉し、また米価を維持するためにしっかり生産調整を維持しなければならない」と主張するようになる。

しかし、こうした考えが農業を成長させることはない。なぜなら、それは単に戦後農政の破綻を示しているだけで、言い訳にすぎないからである。なすべきことは、日本農業を成長産業にするための戦略的施策を展開することである。日本の農政がいかに農業の成長を考えられない基盤の上に成り立っているかを理解し、より建設的な方向に向けて農業を発展させるべきであろう。

### 3.2 わが国農業関係者が囚われた3つの呪縛 — 産業・規模・業態

こうした視点から今後の農業を眺めるならば、わが国農政の常識は実は常識ではないことを様々な局面で言わなければならなくなる。わが国農業には「産業」「規模」「業態」という3つの要素のそれぞれにおいて、次のような呪縛に囚われている。

- ① 一次産業、特に農業の衰退は産業構造が変化する過程で当然だと受け取られている。  
ペティ・クラークの法則ではないが、産業は一次から二次、そして三次へと推移していくという固定観念から、一次産業は衰退産業だと位置づけられ、知識人も含めてそれが常識だと考えられている。
- ② 規模の零細性ゆえにわが国の農業には国際競争力がないと考えられている。  
輸出などの国際展開については、特に大陸諸国との規模の差が大きすぎるために価格競争に勝てないという。こうした認識が「価格を維持するために生産調整を強化しないと農業

は衰退するし、高関税で保護しなければならない」といった言説になり対応となる。すなわち、零細規模が農業の国際展開のネックになるという主張が常識となっている。

③ 家族経営という業態は事業展開にとって極めて不利だと考えられている。

確かに、家族経営は資金力や事業の継承性において課題が多い。しかも地域経済を支えているのはほとんどが中小企業や家族経営であり、地域経済の疲弊も家族経営形態に着せられることが多い。

### 3.3 一次産業の知識産業化

しかし、家族経営でも規模が小さくても層厚く生き残っている一次産業は結構ある。世界を見渡せば、デンマークのハムやソーセージはわが国でも日常的に食べるまでになっている。ガーデニング洋品やチューリップは、オランダから来ているのかもしれない。デンマークは世界の畜産国、オランダは世界の園芸国、スイスは世界の観光農業国となっている。

成熟した諸国を観ると、フィンランドは木材の輸出国、オーストリアも急峻な山がありながら木材の輸出国であり、ノルウェーは水産物の輸出国である。フランスは穀物では苦勞しているが、それでも国際価格水準まで価格を下げるのに成功している。ワインシャトーは非常に高い付加価値を持つブドウ農業と一体となっている。ドイツのポテトも供給力が高い。

こうした結果、一次産業は単なる一次産業ではなくなっている。情報産業や食品産業、さらには観光業と融合し、情報産業化、知識産業化、サービス産業化している。ダニエル・ベルが主張した「脱工業化社会」が農業においても進行しているのである。

小さな国で衰退するはずの一次産業が輸出産業になっていることからして、農業が衰退産業であるというのは国際的には間違いといってよいだろう。面積規模が小さいから、家族経営だから衰退産業になると決めつけるのも間違いであろう。

### 3.4 零細規模弱小論に必要な顧客志向

国際競争力を持つにはアメリカやEUのような規模が必要であるというのは、構造改革には大規模化が必要だとする「大規模化先にありき論」である。規模と成長との関係でいえば、規模を拡大しても需要がなければ無意味である。

産業は需要のあるところに成立する。農業の場合には、需要予測が計画経済的で、かつ既に破綻が想定されているような需要予測に基づくところに問題がある。本来は市場で顧客を探すというスタンスが重要である。需要があって初めて次のステップとして生産性の課題が出てくる。例えば、サービス産業の現在の課題は労働生産性の向上である。既に存在する需要に対して競争力を強化するために、生産性の向上が課題とされているわけである。

お客を探すことなくして規模拡大は意味がない。規模の零細性が問題なのではない。自分自身の生活が成り立つほどの顧客を確保していれば、それにあつた規模でいいはずである。さらに事業を大きくしようと考えた際に、さらなる顧客を増加するために規模拡大の課題が出てく

るのである。大規模化が先にありきではなく、結果としての大規模化論（大規模化しやすい政策的準備をすべき）が必要なのであろう。

いたずらな大規模化・農地流動化優先策が、大規模農家優遇・小規模農家切捨て論として非難されている。これらの批判が必ずしも正鵠を得たものとはいえないが、零細性がわが国の農業の成長や国際競争力を阻んでいるという認識は正しいとはかぎらない。それは、依って立つ市場によって異なる問題だからである。

日本農政が大規模化優先に傾いた理由は、「農用地利用増進法」から「農業経営基盤強化促進法」になったため、構造政策や経営政策として規模拡大が優先されてしまったからであろう。受け手となる農家の農業経営が市場原理で顧客ニーズを把握していないかぎり、規模拡大は進まない。したがって、経営者の育成が優先課題となる。

### 3.5 家族経営限界論に対する融合化のビジネスモデル

成長産業にするにはビジネスの「仕組み」が必要となる。国内の場合、この「仕組み」の喪失は、農業に限らず、商業、製造業、漁業、林業など、地域経済を支えるあらゆる業種に共通しているように思われる。

ただし、商店街でも家族経営が層厚く残っているところが結構ある。浅草もその一つで、そこには「観光の仕組み」があり、年間約3,000万人の入込客数があるといわれている。浅草を訪れる目的は、浅草寺を中心とした地域に対して、歌舞伎などの文化や江戸の下町情緒を感じるためであり、外国人が来る目的もやはり日本情緒、江戸情緒といったものであろう。

旅館に限らず、お土産屋や飲食店でも、労働力の供給や資材の調達、コンスタントなサービスの提供といった面では、家族経営は確かに会社経営より劣るかもしれない。しかし、チェーンストア理論に基づいた経営ではなかなか江戸情緒は醸し出すことはできない。浅草では、観光という一つの構成要素として、家族経営の存在意義が出ているということである。

日本標準産業分類表の中に「観光業」という業種はない。観光業は、運輸業、宿泊業、外食、JTBなどの旅行業、『るるぶ』などの出版業といったものの総体として成り立っているからである。入込客を増やすという一つの経営コンセプトがあるため、いろいろな産業が融合し、お互いがお互いを必要とし、しかもそれぞれの成功によって他の成功も成り立つというWin-Winの関係にあるのがこの観光業である。こうした事象を「産業の融合化」というのであれば、観光業というある種のビジネスモデルの成立によって、浅草は下町の中でも再開発を免れ、しかも長年の伝統を引き継いで昔ながらの商売ができていくことになる。

食品産業も実は融合産業になりうる。食品産業は、農業、外食産業、製造業、商業などの総体として成り立っている。食品製造業がそれなりの産業シェアを占める強い地域は、一般的に二次産業（製造業）が弱い、農業と商業・流通業、さらには加工業などが連携して一つのプロダクト・サイクルを作ることは、地域での「仕組み」となる。家族経営に依存する地域経済が再生するには、こうした「仕組み」（ビジネスモデル）の構築が必要であろう。

### 3.6 必要な経営手法、顧客（市場）、ビジネスモデル

結局、わが国農業に経営概念がなかったのが致命的なのである。経営だけではない。顧客志向もなかったし、農業のビジネスモデルもなかった。だから農業は衰退し、人材の枯渇が進んだといえないだろうか。

農業ビジネスを成立させるには、顧客を確保することがなにより大事である。甘言は禁物だが、自分が生活できるぐらいの顧客をしっかりとつかまえた農家は家族経営でも十分にやっつけられる。直接支払制度と併用すれば、海外の農産物と競争しても、品質やブランドで充分対応可能であろう。場合によっては高関税などなくても価格競争にも勝つことができるかもしれない。

まずは、自分の家族が生活できる農業を考え、さらに拡大しようと考えたときに初めて規模拡大を考えればいいのか。お客もいないのに規模拡大だけ進めようとする農業は、国際競争力に勝てないばかりか、国内ですら破綻が待っているだろう。

また、日本にアメリカのような大規模農場がないかといえばそんなこともない。どんなに努力しても敵わないというが、アメリカの規模に匹敵する農業経営は既にわが国のあちこちに見られる。基本を押さえれば、農業は成長産業にすなりうるだろう。わが国の稲作の規模拡大は、市場原理に任せることによってさらに拡大していく。50haは言うに及ばず、100ha経営も実現は夢ではない。要はそうした経営を担うビジネスモデルが作れるかどうかにかかっている。

### 3.7 ビジネス・レベルでの試行的努力への支援 — 内圃と外圃

家族経営が生き残るために必要とされる農業のビジネスモデルだが、戦後は農協を中心にそのモデルが作られてきた。しかし、1960年代にピークを迎え、70年代、80年代から崩壊し始めた。「成熟社会、個の時代」を迎えた今、農協はそのイメージすら描けない状況にある。とはいえ、一部の農協や個々の農家、さらには新規参入企業などが新しいモデルを作り始めている。その際、コメや穀物だけで経営ができるのかを根本的に考えておく必要があるだろう。

わが国の農業経営学は、ドイツ経営学の輸入学問として始まった。ドイツ経営学が依拠した農業経営は、19世紀のユンカー経営である。テーアはフムス学説を唱えたが、これは経営の中に地力維持システムがビルト・インされる必要があることを主張し、そのための粗放部門（外圃）の重要性を指摘している。チューネンは、孤立国で農業立地を論じているが、やはり経営は集約（内圃）と粗放（外圃）の組合せであると述べている。つまり、農業経営は、本来、地力を維持するために粗放な農地をかなり必要とするものなのである。

この考えを根底的に崩したのがリービッチで、そのことが化学肥料に頼った単作経営に日の目をもたらした。しかし、持続的経営のためには、今日改めて「地力維持システムを持たない経営でいいのか？」と問うべきであろう。稲単作は、高米価政策で助長されてきた不正常的な農法ではないかと問うてみる必要があるということである。

わが国の水田農業はかつての集約園芸的なものから、粗放な部門への道を一心不乱に突き進んできた。もはやわが国の稲作は粗放（外圃）部門と認識すべきなのだろう。とすれば、稲作＝粗放とする農法を形作るべきではないか。実際、わが国の稲作を主とする経営のスローガンはいつも「稲単作からの脱却」であった。つまり、「稲＋ $\alpha$ 」だった。 $\alpha$ は集約部門、すなわち内圃である。1960年代、岩手県北軽米町の畑作地帯では、麦豆2年3作体系を外圃とし、リ

ンゴ、たばこ、ホップを内圃とした経営が成立していた。現在でも静岡県森町には、50haクラスの水田経営が存在しているが、レタス、スイートコーンを内圃として水田に作付けし、稲作は地力維持のクリーニング・クロープと位置づけた作付体系を作っている。

つまり、もはや稲作は1970年代から既に粗放農業と認識されており、だから規模拡大が必要だと喧伝されてきたのである。しかし、規模拡大よりも経営にとって重要なのは、内圃つまりα部門をいかに作るかだったのである。そうした行動にブレーキをかけてきたのが、米価維持政策であった。稲作を集約農業と位置づけ、高米価を維持し続ける農政は、農業の成長を阻害しているといってもいいだろう。

### 3.8 ファイナンスの重要性

農業経営者育成にとって、金融に対する条件整備も重要な課題である。稲作大規模経営は固定資産投資が大きいわりにリターンが小さい。資金回転も年1回という決まった特徴を持つため、金融の役割は特に大きくなる。また、農産物の販売に関しても、購入販売に進出する場合には資金需要が高くなる。起業を促進する上からも金融の役割は重要である。

しかし、わが国の農業金融の特徴は、直接金融がほとんどなく、間接金融においては制度金融が主になっており、中小企業などと比べて利用機会が少ない。利用者側の農業経営でも自らの財政状況の把握が困難な状態に置かれているため、融資機会が少ない理由の一つになっている。現状の制度金融とリンクした間接金融が主であるため、「失敗したら」といった意識がネックになって投資に対するポジティブな精神が涵養されず、新たな起業も生じない。

さらに、稲作産業支援のためには補助金が主となりがちで、それだけ農政への依存度が高まる。しかしその農政は、農家の自由度や創意工夫を縛る生産調整を推進しており、経営支援的ではない。したがって、制度金融が主となっている融資も農政追従で機動的ではない。

そこで、補助金から融資へ、さらには投資への流れが重要になる。融資でも動産担保融資など様々な手法があるし、ファンドの利用も必要になってくるだろう。近年、ファンドが多く作られているが、ファンドといっても名ばかりで、補助金や融資を別名ファンドと称している事例なども見受けられる。投資ファンド、再生ファンド、果実運用のファンド、コミュニティ・ファンド、私募債等など様々に出現しているが、特に投資ファンドやコミュニティ・ファンドや私募債等の仕組みが重要となる。私募債を利用した起業の例としては、「大潟村同友会」や「角田市アグリット」などの取組がある。

### 3.9 コメ技術の海外普及とMade by Japanese

コメ技術の海外普及と海外での日本人による生産に関しても述べておきたい。日本農業が減反などの生産抑制政策ではなく、逆の生産拡大政策へシフトするとすれば、それによって日本の技術を高めていくことができる。日本全体に7,000人の「農業改良普及員」という農業技術者がいる。その3割は稲作専門家である。その稲作専門家の技術開発がおろそかにされてきたのでは、農業技術はますます後退するであろう。国際的な技術支援や国際コメ貢献といった中

で考えてみると、こうした技術の活かしどころがみえてくる。すなわち、“Made by Japanese” — 日本人によって農業生産を世界でやっていく、といったコンセプトを拡大するということである。

三井物産は、ブラジルで農場を購入して農場経営をはじめたが、これには輸入に関するリスク分散の意味合いもあるという。キリンビールは豪州の乳業メーカーを買収した。また中国では、既にわが国の様々な食品メーカーが現地生産に打って出ている。

わが国のような透明性の高い民主的な国が世界の農産物をコントロールすることが、世界の食料問題を議論する際にはいかに重要かということをもっと戦略性をもって主張すべきであろう。そのためには、国内生産の拡大はもとより、農業に関するノウハウを蓄積し、農業技術を高い水準で維持しなければならない。技術優位性を持ってこそその“メイド・バイ・ジャパニーズ”である。

日本は日本の頭脳で日本やアジアの食料農業戦略を作っていく必要がある。つまり、農地があれば農業ができるのではなく、頭脳を使うことによって農業を発展させるのである。国際市場をどう開拓し、日本の食料調達力をどう高めるかという戦略性こそ、日本の国際戦略として非常に大事ではないか。農業を国際戦略にすることは、国際貢献できる農業を作るというだけにとどまらず、農業を産出額の大きい産業に育てることでもあり、それは地域の雇用力を増やすことにつながり、地域経済の発展にとってもプラスになるだろう。

### 3.10 地方分権型農政の提言

農業を国際的な戦略産業にするには、中央集権的な農政をも見直す必要がある。中央集権農政の弊害は、全国一律で適地適産ができない点にある。政官業のトライアングル構造に依拠した農政となり、「族議員内閣制」といわれる農政となりやすい。

これらは戦後自民党の保護農政下で作られた構造であり、農林族議員がこのような考えに未だに固執する理由は故なしとしない。しかし、その本質は「票」である。農政が票に結びついた戦後高度成長期の発想から未だに抜け出せないためであり、先述したように2007年参院選での農協組織候補の思いがけない善戦があったせいでもあろう。

しかし、こうしたアプローチが可能だったのは、高度経済成長期という財政収入が豊富な時期だったからである。現在の財政難ではこうした手法を取るべくもない。農政は、政治家による政治イシューになることからの転換を求められているが、いまだに過去の一時的な成功体験から抜けきれないのは不幸なことである。

また、中央集権的な行政は、現場感覚が希薄化し、農政の転換も機動的に行うことができない。農協も全中・全農の思惑に左右され、中央集権的なコントロール下に入っている。農業は、現場の農協がイニシアティブを持つべきである。単協が独自のコメ販売を行うことや農協間競争が行われることが大事である。

長野県の飯山にある「信州みゆき農協」は、年内に売り切ってしまう「幻の米」を持っており、コメの販売競争では格段に強い農協である。農協間に競争があれば農村も活性化する。ところが、全農が、ああしてはいけない、こうしてはいけない、勝手に売ってはいけない、と指

示を出して農協を支配している。もっと自由に競争をさせて活力を出したほうがいいと思うのだが、それができない。こうした構造を農政が作り上げてしまったのである。

千葉、茨城、福島は生産調整の未達県だが、未達になるにはそれなりの理由がある。特に千葉県は「新食糧法」制定以前には100%達成県であった。「新食糧法」が制定され、市場原理が徐々に働いて売れるようになり100%を割り始めただけである。それも、農水省が目くじらをたてるほど農業の足を引っ張っているわけでもない。それどころか、千葉県は、北海道、鹿児島、茨城などと肩を並べ、産出額が多く、わが国でも有数の農業県で、農業を成長させている県である。これは、千葉県のやり方に任せた方が農業は発展するということを意味する。それを、農業を衰退させてきた農水省が自分の言うとおりにしろというところに、中央集権的農政の弊害がある。

中央集権農政では、「どんなに努力しても、家族経営だから、規模が小さいから、世界では勝負できない」というが、千葉県の農業を観ていると、農業は成長産業・輸出産業にすらなりうるのではないかと思わせる。事実、「千葉和郷園」などは輸出にも積極的である。

農業が成長しているときの中央政府の機能と、現在のような時期の機能とは明らかに違っていることに気づくべきであろう。いつの時代でもモノづくりや農業は現場に任せるべきなのである。本来モノづくりは現場の力を最も大事だと考える。そう考える人々が戦前の日本の農村には数多くいたが、現在少数派になったのが残念である。

### 3.11 大規模複合経営を特区で

日本のコメが国際貢献できるようになるまでには、成功モデルが必要となる。それは、豊富な農地資源を利用した、年間就労可能な「大規模複合経営体」だろう。成功モデルができれば、その恩恵が周辺農家にも及ぶようになり、やがてコメ産業は成長産業になっていく。

まとまった農地で、収入源となる集約的な商品作物とコメや飼料用米などの粗放的な作物を組み合わせながら、一体的に利益を生み出していくのが大規模複合経営体だ。加工などによる新商品開発の可能性を備え、安定した販売先を自ら確保する能力も持つ。

こうした経営体を生み出すために、100～150haの優良な農地を集めて「農業特区」を作り、経営力のある新規参入者に委ねてみるのもいいだろう。

特区は農地法や生産調整といった国の規制の対象外とし、農業界の従来のにがらみに捕らわれない自由な発想で耕作できる環境を整えるのである。具体的には、①何をどれだけ作付けするか、②どのような人材に作業や経営を担わせるか、③経営体にいくら出資するか、などについて裁量権を与えるのである。そうすれば、試行錯誤を重ねるうちに、成功モデルが形になっていくであろう。

以 上



研究プロジェクト  
「真の食料安全保障を確立するための農政改革」  
報告書  
(研究主幹： 山下 一仁)

2009年5月発行  
21世紀政策研究所

東京都千代田区大手町1-3-2  
経団連会館19階 〒100-0004

T E L : 03-6741-0901

F A X : 03-6741-0902

ホームページ : <http://www.21ppi.org/>